

OCCUPAZIONE GIOVANILE E RECENTI INTERVENTI LEGISLATIVI

di Claudia Krystle Di Biase*

Sommario: 1. Prefazione. 2. Contratto di apprendistato e tirocini: vecchi e nuovi iter legislativi. 3.

1. Prefazione

Il tema della disoccupazione giovanile sta divenendo uno dei fenomeni più gravi degli ultimi anni, accompagnata ovviamente, dalla crisi economica e finanziaria.¹

Lo scenario fotografato dall' ILO (International Labour Organization) parla di elevati livelli esponenziali; in termini percentuali, sono quasi 74 milioni i giovani senza un lavoro che gli permetta di accedere ad una retribuzione congrua per godere di una stabilità familiare, a beneficiare dei propri diritti e a vedere garantite giustizia ed uguaglianza di genere.

Non è semplice essere giovani nel mondo del lavoro oggi.

I ragazzi sono sempre più scoraggiati.

Chi lavora, poi, o accetta lavori part time o è generalmente impiegato in incarichi a tempo determinato, mostrandosi, pertanto, meno esigente per ciò che concerne i tempi, condizioni contrattuali e retribuzione.

In questo contesto, impressionante è il numero di coloro che hanno smesso di cercare un impiego e questo perché la ricerca a lungo andare stanca e pertanto si preferisce prolungare il periodo formativo in attesa di una migliore occupazione o nella peggiore delle ipotesi di rinunciarvi del tutto, i cd. Neet.

La cecità delle istituzioni italiane verso la formazione per l'occupabilità è tale da creare

una discrepanza tra le competenze prodotte dai sistemi di formazione e le esigenze dell'economia.

Tale situazione può essere arginata solo elevando politiche sociali in materia di formazione e riqualificazione professionale, chiedendo a scuole e università di collaborare in maniera tale da formare figure professionali coerenti con il tessuto produttivo e soprattutto puntando maggiormente su investimenti, borse di studio e innovazione che su austerità e riduzione del costo unitario del lavoro.

E' utopistico pensare di poter risolvere il problema dell'inattività giovanile italiana solo con un intervento normativo o la pedissequa riproposizione di teorie giuslavoristiche.

Parlare di giovani non basta, bisogna rivolgersi e coinvolgerli in prima persona, non accontentandosi della retorica dell'indignazione, ma scommettendo su sé stessi, indipendentemente dalle avverse circostanze.

2. Contratto di apprendistato e tirocini: vecchi e nuovi iter legislativi

Il contratto di apprendistato è stato disciplinato compiutamente, per la prima volta, con la l. 19.01.1955, n. 25.

Era definito dalla medesima legge come "uno speciale rapporto di lavoro in forza del quale l'imprenditore è obbligato ad impartire o far impartire, nella sua impresa, all'apprendista assunto alle sue dipendenze, l'insegnamento necessario perché possa conseguire la capacità tecnica per diventare lavoratore qualificato, utilizzandone l'opera nell'impresa medesima".

Quindi non solo rapporto tra prestazione - controprestazione, tale di un contratto di lavoro subordinato, bensì orientamento al lavoro e formazione professionale.

* Laurea Magistrale in Giurisprudenza conseguita a Bari il 18.04.2014. Dalla tesi di laurea: Occupazione giovanile e recenti interventi legislativi.

¹ Fonte: *Global Employment Trends for Youth 2013*, ILO.

Con l'evoluzione del contesto produttivo e l'applicazione delle nuove tecnologie alle attività professionali, le imprese persero l'interesse per il contratto di apprendistato perché non era applicabile a soggetti in possesso di titolo di studio superiore o di qualifiche professionali omogenee alle mansioni di destinazione.

Venne quindi sostituito dal contratto di formazione e lavoro, che permetteva di assumere giovani con più elevati livelli di istruzione.

Un rilancio di tale tipologia contrattuale si è avuta con il d.lgs. 276/2003, che ha distinto l'apprendistato in tre tipologie contrattuali, in armonia con il variegato sistema di istruzione.

Ciò ha comportato una rigidità del sistema, oltre che la difficoltà a riordinare le varie fonti giuridiche regolatrici - legislative statali e regionali, nonché collettive.

Il d.lgs. 167/2011 - il c.d. testo unico dell'Apprendistato - risulta la disciplina organica dell'istituto², su cui è intervenuta la l. 92/2012, meglio definita come Riforma Fornero.

Le peculiarità introdotte dal testo unico, riguardano, in primis, la definizione di contratto di apprendistato, inquadrabile come *contratto di lavoro a tempo indeterminato*, finalizzato all'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Le tre tipologie contrattuali previste sono:

- **Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale:** rivolto ai giovani tra i 15 e i 25 anni, al fine di acquisire un diploma professionale o di adempiere all'obbligo di istruzione. Ha la durata di tre anni, quattro anni in caso di diploma quadriennale regionale;
- **Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere:** coinvolge i giovani tra i 18 e i 29 anni (per i soggetti già in possesso di qualifica professionale, l'assunzione può avvenire a partire dai 17 anni di età).

È finalizzato all'acquisizione di competenze di base e trasversali per un monte complessivo non superiore a centoventi ore per la durata del triennio (cinque anni per le qualifiche professionali dell'artigianato).

- **Apprendistato di alta formazione e ricerca:** permette ai giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni di conseguire un diploma di istruzione secondaria superiore, titoli di studio accademici nonché dottorati di ricerca.

Le ulteriori caratteristiche riguardano (d. lgs. 167/2011 art. 2):

- forma scritta del contratto, del patto di prova e del relativo piano formativo individuale da definire entro trenta giorni dalla stipulazione del contratto;
- divieto di retribuzione a cottimo;
- possibilità di inquadrare il lavoratore fino a due livelli inferiori rispetto alla categoria spettante;
- presenza di un tutore o referente aziendale;
- registrazione della formazione effettuata e della qualifica professionale a fini contrattuali eventualmente acquisita nel libretto formativo del cittadino (nel caso di mancanza di libretto formativo è possibile usare un registro del datore di lavoro senza particolare formalità);
- possibilità di prolungare il periodo di apprendistato in caso di malattia, infortunio o altra causa di sospensione involontaria del rapporto, superiore a trenta giorni, secondo quanto previsto dai contratti collettivi;
- possibilità di essere assicurati contro le malattie, contro l'invalidità e la vecchiaia, per la maternità, e di beneficiare degli assegni familiari. Diritto per gli apprendisti di ricevere l'assicurazione sociale per l'impiego (ASpl). Oltre alla medesima, i datori di lavoro dovranno versare, per gli apprendisti artigiani e non, una contribuzione pari all'1,31% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, con effetto sui periodi

² Cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al d.lgs. 14/9/2011, n. 167, e all'art. 11 del d.l.13/8/2011, n. 138, convertito con modifiche nella l. 14/9/2011, n. 148*, Giuffrè, Milano, 2011.

contributivi maturati a decorrere dal 1° gennaio 2013³;

- possibilità per le parti di recedere dal contratto con preavviso, in presenza di una giusta causa o di un giustificato motivo, decorrente dal termine del periodo di formazione ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2118 c.c., e dunque non più, come prima, nell'ambito della durata del periodo di formazione. Se nessuna delle parti esercita la facoltà di recesso al termine del periodo di formazione, il rapporto prosegue come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

In caso di licenziamento privo di giustificazione trovano applicazione le sanzioni previste dalla normativa vigente.

- Obbligo del datore di lavoro di versare un contributo " in tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato diversa dalle dimissioni o dal recesso del lavoratore, ivi incluso il recesso del datore di lavoro, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013"⁴ (**Contributo per il licenziamento**). La somma da versare sarà pari al 50% del trattamento iniziale di Assicurazione Sociale per l'Impiego, per ciascuna delle dodici mensilità di anzianità aziendale nei tre anni precedenti. Al fine del computo dell'anzianità aziendale saranno considerati anche "i periodi di lavoro svolti con contratto diverso da quello a tempo determinato, se il rapporto è proseguito senza soluzione di continuità o se comunque si è dato

luogo alla restituzione di cui al comma 30"⁵.

Le novità della l. 92/2012 riguardano, invece, sia modifiche, sia integrazioni di aspetti sostanziali e procedurali della regolamentazione del contratto di apprendistato.

Si possono ricordare: la reintroduzione di una durata minima per tutti i contratti di apprendistato e precisamente di 6 mesi.

L'unica eccezione riguarda lo svolgimento di mansioni attinenti ad attività stagionali, la cui durata può anche essere inferiore a 6 mesi.

L'apposizione di vincoli all'assunzione di nuovi apprendisti riguarda una nuova importante novità.

Più precisamente, limitatamente ai datori di lavoro che occupano almeno 10 dipendenti, l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla stabilizzazione, alla scadenza, di almeno il 30% e a partire dal 2015 del 50%, degli apprendisti assunti nei 36 mesi antecedenti.

Sono esclusi i rapporti cessati per dimissioni o per giusta causa di licenziamento.

Se il rapporto di stabilizzazione non viene raggiunto, il datore di lavoro può nominare solo un ulteriore apprendista.

Nomine aggiuntive degli stessi, comportano la qualifica di *lavoratori subordinati a tempo indeterminato*, sin dalla data di costituzione del rapporto.

La l. 92/2012 introduce anche una modifica nella direzione di un ampliamento alle norme sul limite massimo del numero di apprendisti in azienda.

³ L'ASpl è istituita con decorrenza dal 1° gennaio 2013 che, da allora, è applicabile ai nuovi eventi di disoccupazione che occorrono a tale data

⁴ Inps, circ. 23 marzo 2013, n. 44, legge 92/2012 - Art. 2, comma 31. Contribuzione dovuta sulle interruzioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, intervenute dal 1° gennaio 2013. Criteri impositivi e modalità operative. Ulteriori precisazioni riguardo alla contribuzione ordinaria e aggiuntiva ASpl.

⁵ La "restituzione di cui al comma 30" si riferisce alla restituzione nei limiti delle ultime sei mensilità, del contributo addizionale, di cui ai precedenti 28°, 29° e 30° comma. Tale contributo, a carico del datore di lavoro, e pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, si applica ai rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato. Al datore di lavoro è restituito tale contributo in caso di trasformazione del contratto a tempo indeterminato, dopo il periodo di prova". La restituzione avviene anche qualora il datore di lavoro assuma il lavoratore con contratto di lavoro a tempo indeterminato entro il termine di sei mesi dalla cessazione del precedente contratto a termine".

Prima della riforma, il 3° comma dell'art. 2 del testo unico prevedeva che un datore di lavoro potesse assumere un numero massimo di apprendisti in rapporto di 1 a 1 rispetto alle maestranze specializzate e qualificate da lui stesso assunte.

In altri termini richiedeva un lavoratore dipendente per ogni apprendista, con l'implicazione che il numero di apprendisti non avrebbe potuto superare il 100% di tali lavoratori qualificati o specializzati.

Tale limiti con la l. 92/2012 sono rimasti invariati per i datori di lavoro che occupano meno di dieci dipendenti, nonchè per i datori di lavoro che non abbiano alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati o, infine, per le imprese artigiane.

Le novità riguardano le imprese che occupano un numero di lavoratori pari o superiore a dieci.

In tal caso, ai sensi del 16° comma, lett. c), art.1 della legge in commento, il rapporto tra il numero di apprendisti e il numero dei lavoratori qualificati, passa dal vecchio uno a uno, a un rapporto di tre a due.

Le nuove norme sui limiti numerici si applicano esclusivamente con riferimento alle assunzioni con decorrenza dal 1° gennaio 2013, come specificato dall'art. 1, 18° comma, l. 92/2012.

Gli apprendisti assunti in violazione della regola delle stabilizzazioni, sono considerati a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto.

Un anno dopo il d.l. 28 giugno 2013, n. 76 (cd. pacchetto lavoro)⁶ modifica nuovamente il testo unico.

Le modifiche riguardano soprattutto l'apprendistato professionalizzante (o di mestiere)

Il d.l. 76/2013 adotta disposizioni - "derogatorie" del testo unico - volte a rendere più certo e omogeneo sul territorio nazionale

il quadro di regole per la formazione dei giovani assunti con contratto di apprendistato professionalizzante

Le modifiche rinviano alla Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, impegnandola nell' approvazione di Linee-guida per la formazione di base e trasversale dei contratti di mestiere, entro il 30 settembre 2013.

Il d.l. 76/2013 introduce il comma 2 bis all'articolo 3 del d.lgs. 167/2011: dopo il contratto di apprendistato di primo livello per il conseguimento della qualifica o diploma professionale, è possibile la trasformazione del contratto in apprendistato professionalizzante o di mestiere di cui all'art.4 del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167; in tal caso la durata massima complessiva dei due periodi di apprendistato non può eccedere quella individuata dalla contrattazione collettiva di cui al d.lgs. 167/2011.

In particolare per individuare tale limite, bisognerà fare riferimento, come specifica il Testo Unico, agli "appositi accordi interconfederali ovvero ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"⁷.

Il Ministero del lavoro ha poi chiarito che tale disposizione può trovare applicazione in relazione ai contratti di apprendistato per la qualifica o diploma professionale in corso alla data di entrata in vigore del d.l. ed il cui periodo formativo non sia ancora scaduto.

Le Linee-guida potranno prevedere disposizioni derogatorie del testo unico rispetto a tre elementi specifici.

Il primo restringe l'obbligo di redazione del piano formativo individuale - di cui alla lett. a), 1° comma, art. 2 del d.lgs. 167/2011- alla formazione per l'acquisizione delle

⁶ "Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti" d.l. 28 giugno 2013, n. 76, approvato, con modifiche, dal Senato il 31 luglio 2013, e convertito in l. 9 agosto 2013, n.99 (G.U. n. 196 del 22 agosto 2013).

⁷ Il testo unico riapre la possibilità che soltanto due qualsiasi dei sindacati rappresentativi concludano la negoziazione, in quanto, riferendosi alle associazioni sindacali e datoriali, non utilizza la proposizione articolata ("dalle associazioni") ma ripropone la formula semplice ("da associazioni").

competenze professionali e specialistiche⁸; il secondo elemento sul quale potranno intervenire le Linee-guida della Conferenza Stato - Regioni è indicato alla lett. b), 2° comma, art. 2 e riguarda “la registrazione della formazione e della qualifica professionale a fini contrattuali eventualmente acquisita”.

In deroga al testo unico⁹, tale operazione potrà essere eseguita in un documento avente i caratteri minimi (competenze acquisite in percorsi di apprendimento e informazioni personali del lavoratore) del modello di libretto formativo del cittadino; infine, la lett. c) del 2° comma, dispone che “in caso di imprese multilocalizzate, la formazione avviene nel rispetto della disciplina della regione ove l’impresa ha la propria sede legale”.

Qualora la Conferenza “Stato-Regioni” non dovesse adottare le Linee-guida entro i termini stabiliti per legge, dal 1° ottobre 2013 le previsioni di al 2° comma, art. 2, d.l. 76/2013 si applicheranno dunque a tutti i contratti di apprendistato professionalizzante.

E nel 2014 cosa succede? La l. n. 78 del 16 maggio 2014 (in vigore dal 20 maggio 2014) di conversione del d.l. n. 34 del 20 marzo 2014 (c.d. “Jobs Act”) recante “*Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*”, alleggerisce gli adempimenti in materia di apprendistato.

Si assiste ad una semplificazione del piano formativo individuale, sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla

⁸ Giova richiamare che la regolamentazione della durata e delle modalità di erogazione di questa componente dell’obbligo formativo è stabilita dagli accordi interconfederali e dai contratti collettivi, in ragione dell’età dell’apprendista e del tipo di qualificazione contrattuale da conseguire, in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale (2° comma, art. 4 del testo unico).

⁹ Il testo unico, invece, all’art. 2, 1° comma, lett. g) prevedeva semplicemente che la “registrazione della formazione effettuata e della qualifica professionale a fini contrattuali eventualmente acquisita” fosse effettuata nel “libretto formativo del cittadino di cui all’art. 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276” e non in un documento affine o equivalente.

contrattazione collettiva ed enti bilaterali, a differenza di quanto previsto dalla d.l. 34/2014.

Per quanto concerne poi la clausola di stabilizzazione legale, introdotta dalla legge Fornero, viene limitata alle sole imprese con più di 50 dipendenti e purchè si sia verificata la prosecuzione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato di almeno il 20% di stabilizzazione degli apprendisti appartenenti allo stesso datore di lavoro.

Vi è poi l’obbligo a carico della Regione di comunicare al datore di lavoro le modalità di svolgimento dell’offerta formativa pubblica, anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività previste, entro 45 giorni dalla comunicazione dell’instaurazione del rapporto di lavoro.

Infine la retribuzione dell’apprendista tiene conto delle ore effettivamente svolte, nonché delle ore di formazione nella misura del 35% del relativo monte ore complessive.

Rimangono, poi, in vigore le disposizioni, nonché caratteristiche, relative ed enunciate nel testo unico.

In realtà, l’analisi dei dati di utilizzo dei fondi europei mette in mostra come la decisione di finanziare i tirocini piuttosto che i percorsi di apprendistato sia un trend piuttosto diffuso in Italia.

Eliminato il contratto di formazione e lavoro, anche il tirocinio è stato profondamente osteggiato dalla l. 92/2012 soprattutto per il ruolo che ha sempre rivestito in passato, vale a dire quello di una sorta di apprendistato gratuito¹⁰.

Anziché essere lo strumento per aiutare i giovani ad orientarsi nel mercato del lavoro e a fare delle scelte lavorative maggiormente consapevoli, hanno finito per diventare, infatti, almeno in taluni casi, un mezzo per le

¹⁰ Come ben sottolinea PASCUCCI, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e ... domani (ovvero prima e dopo l’art. 11 del d.l. n. 138 del 2011)*, in WPC.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, n. 135/2011, 8: “da un punto di vista tecnico, il tirocinio sconta una mutazione genetico - funzionale tramutandosi in una sorta di “apprendistato senza retribuzione” o di “patto di prova unga”, privo peraltro anche delle pur minimali tutele presenti in quest’ultimo istituto lavoristico”.

aziende per procacciarsi lavoratori a bassissimo costo.

Appare, invece, in controtendenza rispetto alla l. 92/2012, il d.l. 28 giugno 2013, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 99 recante *“primi interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti”*, che all’art. 2, 5° comma bis e ss. destina risorse importanti alla promozione del tirocinio.

La l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ha confermato la competenza esclusiva delle Regioni in materia di formazione (art. 117, 4° comma, Cost.)¹¹.

Per quanto riguarda, nello specifico, le modalità di attuazione del tirocinio, degli importanti passi in avanti nella definizione delle stesse, sono stati fatti dall’Accordo del 24 gennaio 2013, al fine di specificare meglio rispetto al passato i compiti del soggetto promotore, quelli del soggetto ospitante, quelli del tirocinante, quelli del referente o del tutor nominato dal soggetto promotore e quelli del tutor nominato dal soggetto ospitante.

Non sempre, in passato, l’Italia ha fatto buon uso dei finanziamenti europei disponibili, spesso sprecando risorse assegnate o perché abbiamo preferito altre strade.

Il Governo Renzi, tuttavia, a tal proposito, riprende il programma lettiano di Youth Guarantee – c.d. Garanzia Giovani -

¹¹Ai sensi del 3° comma, art. 117 Cost., l’istruzione è materia di competenza concorrente Stato-Regioni “salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica”. La “formazione professionale” è pertanto materia di competenza esclusiva regionale ai sensi del 4° comma, art. 117 Cost. (“ Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”). Il d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, con legge 9 agosto 2013, n. 99, all’art. 2, al 5° comma *ter* dispone che i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale. Si tratta di una facoltà, e non di un obbligo, per i datori di lavoro, che restano pertanto liberi di applicare la specifica disciplina regionale (cfr. la circ. min. n. 35 del 2013).

che risulta una delle poche carte che il Governo può giocare subito contro una disoccupazione giovanile che ormai supera il 40%.

Si parla di 1,5 miliardi di euro che dovranno essere utilizzati per offrire ai giovani un’opportunità entro quattro mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema di istruzione.

I punti deboli sono numerosi.

Le perplessità sorgono relativamente all’impiego delle risorse.

Dalle schede progettuali si constata che non saranno destinate, se non in minima parte, ai servizi pubblici per il lavoro, che restano sottofinanziati, e nemmeno ai ragazzi sotto forma di sostegni al reddito o incentivi alla partecipazione ai progetti¹².

Lo scetticismo iniziale, ossia che il tutto possa ridursi al solito giochino burocratico è concreto: un rimborso in cambio di un timbro, qualche zero virgola temporaneo sulle statistiche, e poi tutto come prima.

Insomma, da qualunque parte si guardi la questione, le idee sono buone ma in realtà i dubbi pullulano.

Forse¹³, ciò che manca all’Italia è un monitoraggio di lungo periodo di queste forme di finanziamento; cercare di capire se questo tipo di policy sia effettivamente in grado di produrre i frutti sperati, senza contrastarli da principio.

Attivare finanziamenti che poi si rivelino un nulla di fatto è un lusso che l’Italia non può permettersi visto lo stato dei conti pubblici italiani e la prossima rimodulazione delle risorse comunitarie.

Realizzare quel monitoraggio che sappia intrecciare il costo dell’investimento ed il guadagno ottenuto.

Solo in questo modo si può evitare una dispersione di risorse che è anche una dispersione enorme di capitale umano non formato e perduto nel vuoto.

¹² Luigi Oliveri – Lavoce.info. In questo l’Italia è fanalino di coda in Europa, come dimostra l’Occasional Paper di Isfol, *Lo stato dei Servizi pubblici per l’impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*.

¹³ @2013 ADAPT University Press.