



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

**Corso di Laurea magistrale**  
*(ordinamento ex D.M. 270/2004)*  
**in Economia e Gestione delle Aziende**

**Tesi di Laurea**

—  
Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

**Le strategie europee per favorire  
l'occupazione giovanile e  
l'esperienza nazionale tra luci e  
ombre.**

**Relatore**

Ch. Prof. Adalberto Perulli  
Ch. Prof.ssa Vania Brino

**Laureanda**

Elena Zanon  
Matricola 850244

**Anno Accademico**  
**2014 / 2015**



## **INDICE**

<b><u>INTRODUZIONE</u></b> .....	2
<b><u>CAPITOLO I - STRATEGIE E INCENTIVI PER RIDURRE LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE EUROPEA</u></b> .....	11
1.1 LE TENDENZE OCCUPAZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA.....	11
1.2 EUROPA 2020 E GLI OBIETTIVI PER UNA "CRESCITA INTELLIGENTE, SOSTENIBILE E INCLUSIVA".....	16
1.2.1 Youth on the Move.....	22
1.2.2 Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione.....	25
1.2.3 Piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione.....	27
1.3 GARANZIA GIOVANI.....	30
1.3.1 La procedura di attivazione di Garanzia Giovani.....	34
<b><u>CAPITOLO II - LE LINEE DI POLITICA NAZIONALE DI RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO</u></b> .....	39
2.1 ITALIA: BUONI PROPOSITI PER RISANARE LA PIAGA DELLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE.....	39
2.1.1 Il piano operativo nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani".....	40
2.1.2 Gli incentivi a favore della Garanzia per i Giovani e i primi risultati.....	42
2.2 IL RUOLO DELL'UNIVERSITA' NELLA TRANSIZIONE SCUOLA – LAVORO.....	47
2.2.1 Riformare la scuola per evitare la formazione di nuovi NEET.....	51
2.3 LA NUOVA RIFORMA DEL LAVORO: IL JOBS ACT.....	54
2.3.1 Il contratto di lavoro a tutele crescenti.....	60
BOX 1 – La "Terza Missione" dell'Università.....	49

<b><u>CAPITOLO III - IL CONTRATTO DI APPRENDISTATO: UN</u></b>	
<b><u>CONTRATTO DALL'ALTO POTENZIALE</u></b> .....	<b>69</b>
3.1 IL CONTRATTO DI APPRENDISTATO NELLA LEGISLAZIONE DELLE ORIGINI.....	69
3.2 L'EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO E LA FORMAZIONE DEL TESTO UNICO DELL'APPRENDISTATO (TUA).....	71
3.2.1 Le modifiche normative che hanno interessato il contratto di apprendistato.....	75
3.2.1.1 Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale.....	82
3.2.1.2 Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere.....	84
3.2.1.3 Apprendistato di alta formazione e di ricerca.....	85
3.3 IL CONTRATTO DI APPRENDISTATO NEL PANORAMA EUROPEO CON ATTENZIONE PARTICOLARE AL SISTEMA DUALE TEDESCO.....	87
3.4 LE OPPORTUNITA' OFFERTE DAL CONTRATTO DI APPRENDISTATO E L'INCAPACITA' ITALIANA DI SFRUTTARLE.....	92
<b><u>CAPITOLO IV - IL CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO</u></b> .....	<b>99</b>
4.1 INTRODUZIONE AL CONTRATTO A TERMINE.....	99
4.2 IL CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO: LE VARIAZIONI PIU' RILEVANTI DELL'ISTITUTO.....	102
4.2.1 La a-causalità introdotta dal Jobs Act.....	107
4.2.2 Limiti quantitativi all'applicazione del contratto a tempo determinato.....	110
4.3 ANALISI DEL CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO SUL TERRITORIO EUROPEO.....	113
4.4 PRO E CONTRO DEL CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO.....	117
<b><u>CONSIDERAZIONI FINALI</u></b> .....	<b>125</b>
<b><u>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</u></b> .....	<b>137</b>
<b><u>RIFERIMENTI SITOGRAFICI</u></b> .....	<b>143</b>





*A mio fratello Michele*



*“Se i giovani non hanno sempre ragione,  
la società che li ignora e li emargina ha sempre torto”*

*François Mitterand*



## **INTRODUZIONE**

In questi anni caratterizzati da forte crisi economica, non è trascurabile la difficile condizione che stanno attraversando i giovani alla ricerca di una prima occupazione.

Il numero di giovani disoccupati è un dato allarmante. La mancanza di un lavoro stabile ha conseguenze anche a livello sociale: i giovani non hanno disponibilità economiche che consentano loro di allontanarsi dalla famiglia.

Nel rapporto Eurostat, “*Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*”<sup>1</sup>, si legge che negli anni compresi tra il 2002 e il 2008 il tasso di occupazione generale europeo è incrementato per tutte le fasce d’età, con tassi di crescita differenti per i vari gruppi di lavoro. Si legge inoltre, che i tassi di disoccupazione per i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni si sono, addirittura, ridotti del 12% nel 2008.

Questo quadro idilliaco si interrompe in concomitanza con la crisi economica che ha colpito tutta l’Unione Europea con tassi di disoccupazione in continua crescita dal 2009. Come si legge nel rapporto Eurostat, la crisi e la conseguente disoccupazione hanno colpito in maggior modo proprio i giovani e i soggetti con bassi livelli di istruzione. In particolare Eurostat ci fornisce i dati per quantificare il fenomeno in queste categorie in cui si osserva un incremento al 18,7% di disoccupazione giovanile e al 19,1% per le persone scarsamente qualificate e al 29,9%.

Il dato preoccupante che si rileva in questa situazione critica del mercato del lavoro riguarda l’innalzamento dei *Not in Education, Employment or Training*, i cosiddetti NEET che, scoraggiati, abbandonano sia la sfera dell’istruzione sia quella della formazione professionale e lavorativa. Questa categoria di persone

---

<sup>1</sup> La versione completa è disponibile in:  
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6655013/KS-EZ-14-001-EN-N.pdf/a5452f6e-8190-4f30-8996-41b1306f7367>. Ultimo accesso 03/06/2015.

non rientra nel calcolo dei disoccupati e questo può far pensare che essi siano molti di più di quelli imputati nei calcoli dell'UE.

I giovani, osservati speciali in questo elaborato, sono quelli che maggiormente soffrono dei mutamenti economici e politici degli Stati. Bisogna guardare proprio a loro nel momento in cui si decide di riformare il mercato del lavoro.

Ciò che rende vulnerabili i giovani alle fluttuazioni economiche e normative, che influiscono sul mercato del lavoro, sono in particolare i contratti temporanei che vengono somministrati nel momento di incontro con la domanda di lavoro.

Nel rapporto Eurostat si osserva che le fluttuazioni dei posti di lavoro in Europa sono guidate, principalmente da contratti a termine e part-time.

Nel 2013, il 31,4% dei 15-29 anni di età ha lavorato con contratti a tempo determinato, anche se quasi la metà (47,2%), avrebbe desiderato un contratto a tempo indeterminato.

Un altro punto che potrebbe incidere sulle fluttuazioni dei posti di lavoro potrebbe essere un errato processo di *job matching* in cui diminuisce la domanda, ma l'offerta di lavoro resta pressoché stabile, se non in continua crescita.

In seguito ad una presa di coscienza della situazione, soprattutto dei giovani disoccupati, l'Europa si è dovuta porre delle priorità per una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva" che riguardano per l'appunto una ripresa, in primis, dell'occupazione generale.

Molto spesso si associa l'incapacità dei giovani di trovare un'occupazione alle estese tutele nei confronti dei lavoratori già attivi a tempo indeterminato. Ritengo che questo sia più che mai un luogo comune. A mio avviso, i giovani non trovano facilmente lavoro non perché i lavoratori siano tutelati in maniera maggiore ma perché il mercato in sé offre poche opportunità di ricerca. È importante diversificare il mercato del lavoro generando nuove opportunità di occupazione e nuove situazioni in cui cercare inserimento. È altresì importante riconoscere ai lavoratori le competenze acquisite e, nel caso dei giovani lavoratori, valorizzarle seppur siano ancora ridotte. In tutto questo è fondamentale il ruolo del Pubblico

che deve ragionare e generare riforme *ad hoc* in grado di capire e soddisfare le diverse esigenze.

Il punto è che ci troviamo in un contesto europeo duale: da una parte abbiamo un forte e rapido invecchiamento della popolazione e dall'altra assistiamo a tassi elevati di disoccupazione giovanile. Non si può ignorare che la crescita di una nazione, e ancora più di una comunità di paesi, sia legata in forte modo ai giovani. Alle nuove generazioni, infatti, si deve guardare per una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva".

Ad oggi, grandi problemi sociali derivano dall'abbandono scolastico e dalla non ricerca di un'occupazione. Come si è detto sono sempre di più i NEET, ovvero coloro che decidono di non seguire un percorso di istruzione o formazione restando in una situazione di inattività. Riprendendo un pensiero di Paola Villa<sup>2</sup>, si osserva che «le nuove generazioni che entrano ora nel mercato del lavoro sperimentano condizioni radicalmente diverse dalle generazioni precedenti. È aumentato in modo significativo il livello d'istruzione, tuttavia le opportunità di impiego rimangono insoddisfacenti». Non a caso «l'inserimento nel mercato del lavoro rimane difficile, avviene ad un'età media decisamente più elevata rispetto agli altri paesi europei, ed è accompagnato da una sensibile riduzione dei salari d'ingresso. Inoltre, ai più bassi salari d'ingresso non sono associati profili di carriera più rapidi, piuttosto maggiore discontinuità e imprevedibilità della vita lavorativa»<sup>3</sup>.

Oggi un giovane prosegue gli studi per più anni, anziché entrare nel mondo del lavoro non appena la legge lo consente (come accadeva una volta quando si arrivava, in media, alla terza media). Il giovane che oggi cerca un'occupazione lo fa, quindi, con un livello d'istruzione maggiore. Questo però non basta a

---

<sup>2</sup> La Dott.ssa Villa è Professore ordinario di Economia Industriale al Dipartimento di Economia e Management dell'Università di Trento. Per maggiori informazioni si veda il suo curriculum in [www4.unitn.it](http://www4.unitn.it).

<sup>3</sup> P. Villa, I giovani e il mercato del lavoro in Italia, Enaip Formazione & Lavoro 1/2010, 2010, pag. 135, in [www.espanet-italia.net](http://www.espanet-italia.net). Ultimo accesso 30/03/2015.

garantirgli un'occupazione adatta e, spesse volte, si finisce per accettare un lavoro a salari non adeguati. Il basso stipendio è, molte volte, affiancato da un'eccessiva discontinuità lavorativa che può indurre lo sconforto nel giovane, avvicinandolo all'inattività.

Ci si trova, dunque, di fronte ad una situazione in cui i giovani oltre a non cercare attivamente un'occupazione, non s'impegnano neppure nell'acquisizione di competenze formative e lavorative. Si assiste ad un'inerzia che allontana i giovani dal mondo del lavoro e li lega sempre più alle famiglie dalle quali, per ragioni non solo economiche, non sono in grado di allontanarsi.

Dopo questa breve introduzione al tema si elenca di seguito come si è deciso di trattarne la discussione. L'elaborato inizia con una visione – a mio avviso, dovuta - alla situazione europea, contesto in cui si inserisce poi la situazione dell'Italia, per identificare quelle che sono le linee di politica del diritto a livello europeo e nazionale.

Ampio spazio è dedicato alla strategia “Europa 2020” e, in particolare, all'iniziativa dedicata ai giovani, la c.d. “Garanzia Giovani”. Si definiscono le linee principali per comprendere come l'Europa vuole stimolare le politiche dei singoli Stati membri incoraggiandoli ad emulare le *best practices* in materia di occupazione.

In primis, per contrastare il fenomeno di abbandono scolastico dei giovani è opportuno riformare le scuole e le università, investendo per creare un miglior incontro tra istruzione e lavoro, così da arginare il rischio di inattività.

È importante stimolare i giovani nello studio, consentire loro di accedere a scuole performanti e incoraggiarli in una logica di qualificazione personale. Le riforme per riavviare l'economia, dunque, non devono ignorare l'importanza di riformare i luoghi di istruzione.

E' utile accompagnare i giovani nella fase di transizione tra la scuola e il lavoro attraverso un efficiente sistema di *placement*, in cui riveste un ruolo rilevante la cosiddetta “Terza Missione” dell'Università. Gli Stati membri devono

far convergere gli sforzi verso una miglior riforma del mercato del lavoro capace di offrire delle prospettive lavorative per i giovani.

Con l'iniziativa "Garanzia Giovani", la Commissione Europea ha deciso di dedicare interventi ad hoc ai giovani con lo scopo di favorire l'incontro con la domanda del mercato. Essa è rivolta ai giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che soggiornano regolarmente in uno dei Paesi dell'Unione Europea e che non sono impegnati in attività lavorative, scolastiche o di formazione. Lo scopo è favorire l'occupazione dei giovani, in linea con l'obiettivo di riduzione della disoccupazione prevista da "Europa 2020". Si prevedono misure nazionali e regionali, programmi, iniziative, percorsi personalizzati e incentivi, in grado di orientare, formare e inserire i giovani nel mercato del lavoro.

L'analisi si sposta poi sul piano nazionale poiché l'Italia, in quanto Paese membro dell'Unione Europea, ha degli obblighi nei confronti di essa. Non solo deve cedere parte della sua sovranità e rispettare dei vincoli, ma diventa anche soggetta a monitoraggio e valutazione da parte della Commissione europea. In particolare, le riforme in materia di lavoro rientrano nei programmi di riforma nazionali e quindi sono soggette anch'esse a un controllo, nonché elemento di discussione.

Nella parte del testo dedicata alla situazione italiana, si vogliono evidenziare le più conosciute riforme in materia di lavoro per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, per aumentare la flessibilità del mercato, per favorire l'assunzione di nuovi giovani e ridurre il rischio di inattività della popolazione. Quelli elencati rappresentano buoni propositi dell'Italia che richiedono un forte impegno politico ed economico del Paese, nonché un reale desiderio di cambiare e riformare il segmento "lavoro".

Si analizzerà come la nazione ha recepito la raccomandazione europea con cui si è istituita "Garanzia Giovani", e come essa l'ha applicata.

Le politiche del lavoro che mirano ad una maggior flessibilità, attraverso l'utilizzo e l'ampliamento dei contratti di lavoro atipici, spesso si ritengono

essere un'agevolazione per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, ma osservando i tassi di disoccupazione in continua crescita, pensiamo non sia sempre così.

Nel primo capitolo, dedicato alle linee guida di politica del diritto, si analizza l'evoluzione del “*Jobs Act*” ovvero un disegno di legge che si prefigge di rivoluzionare il mercato del lavoro italiano<sup>4</sup>. Nella stessa sezione si presenta il contratto di lavoro a tutele crescenti (c.d. CATUC) per vedere poi come la sua introduzione modifica le “regole del gioco” dei contratti oggetto di approfondita analisi. Questo istituto interessa tutti i lavoratori e non solo i giovani, ma è importante capire il ruolo che esso svolge nella decisione di assunzione, da parte di un datore di lavoro, con un contratto piuttosto che con un altro.

Il secondo capitolo è in toto dedicato al contratto di apprendistato, un contratto che nasconde elevate potenzialità e opportunità per i giovani. A differenza del contratto a tutele crescenti esso è prevalentemente dedicato alla categoria Under 29 e ben si presta all'analisi delle modalità di avvicinamento dei giovani alle aziende. Si analizza la storia del contratto di apprendistato e l'evoluzione del suo istituto evidenziando dove e come la politica ha apportato delle modifiche, in fase di riforma del mercato del lavoro interno, per capire se queste hanno migliorato l'applicabilità del contratto stesso. Si vedrà come esso, pur essendo un valido strumento di accesso al mercato del lavoro, con benefici sia per la parte datoriale che per quella del lavoratore, risulta tutt'oggi sottovalutato e mal recepito. Le molteplici finalità dell'apprendistato vengono spesso ignorate per favorirne altre, come ad esempio l'utilizzo prevalente dell'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, ritenute più utili per il mercato del lavoro, anche se meno rilevanti per la crescita dell'individuo. Il contratto di apprendistato, ben visto dalla Commissione europea e favorito anche nel programma “Garanzia Giovani”, trova fortunatamente la luce in alcuni Paesi

---

<sup>4</sup> I risultati presentati sono da intendersi validi al momento della stesura dell'elaborato.

dell'Unione in grado di coglierne le potenzialità.

Si è scelto di portare come esempio virtuoso, per operare un confronto con un altro Stato membro, la Germania, da sempre caratterizzata da un sistema duale che aiuta i giovani nell'avvicinamento al mondo del lavoro già durante il periodo di istruzione, durante il quale, appunto, intere giornate sono spese in azienda. In seguito si cerca di proporre una linea di idea proposta del ministro Matteo Renzi, e ancora in fase di definizione, di una "Buona Scuola" italiana, in grado di migliorare il livello e la qualità dell'istruzione italiana e dedicando all'apprendistato la giusta importanza.

Nel terzo capitolo, invece, l'analisi si sposta ad un contratto più diffuso e più complesso: il contratto a tempo determinato. L'opinione pubblica è spaccata in due tra chi lo vede un'opportunità e chi una limitazione per il futuro e la stabilità di un lavoratore. La tesi che si porta avanti in questo elaborato è che tale contratto certamente porta precarietà e un uso smodato dell'istituto non farà altro che aumentare l'instabilità del mercato del lavoro. D'altra parte, però, se utilizzato in determinate situazioni, come nel caso di un giovane alla prima occupazione, esso può rilevarsi una forma valida di analisi delle capacità del lavoratore: l'azienda può provare e sperimentare l'inserimento del giovane in azienda e scegliere poi se assumerlo stabilmente o no. Il giovane, dal canto suo, può iniziare una formazione professionale, senza necessariamente essere vincolato a tempo indeterminato al datore di lavoro. L'analisi mostrerà anche come il contratto a termine può essere preferito al tirocinio, comunemente usato per assumere personale giovane. I vantaggi derivano dalla possibilità di ricevere uno stipendio utile per la prestazione effettuata, in grado di invogliare e stimolare il giovane all'attività lavorativa. Il tirocinio, infatti, prevede una retribuzione minima (in alcuni casi anche nessuna) e poco gratificante che potrebbe scoraggiare il giovane e spingerlo all'abbandono del lavoro. Il tirocinio prevede un progetto formativo che spesso è troppo generico e poco veritiero, e potrebbe incoraggiare una ricerca di manodopera a basso costo. In contesti del genere il

contratto a termine mostra dei benefici rispetto alle altre forme contrattuali usate nell'assunzione dei giovani.

In conclusione si cercherà di dare spazio ai risultati positivi o meno delle politiche europee e nazionali, per capire come esse hanno influito sui tassi di occupazione giovanile, fornendo una propria considerazione sulla loro efficacia e sulla loro applicazione.

L'intento dell'elaborato non è esporre un quadro pienamente completo e dettagliato della situazione del mercato del lavoro in questi anni, per diversi motivi. L'argomento che si è scelto di trattare, in sé, è ricco di mille sfaccettature e in rapidissima evoluzione, e per quanta letteratura sia stata scritta, non si può pretendere di avere una definitiva e universale chiave di lettura. L'obiettivo preposto è una visione concentrata in particolar modo su due istituti, tra loro molto diversi, che spesso sono affiancati al giovane alla sua prima occupazione: essi incorporano luci e ombre della disciplina del diritto del lavoro.

Il filo conduttore di tutta la tesi, ovvero la disoccupazione giovanile, ha suscitato l'interesse di chi scrive poiché si ritiene che tale argomento sia la base portante di tutto il mercato del lavoro. Se da un lato è importante garantire stabilità ai lavoratori adulti, dall'altro bisogna consentire e facilitare l'ingresso al mondo del lavoro da parte dei giovani, così da garantire un equo *turn over* del lavoro. Questo argomento, così importante e ampiamente citato negli ultimi Governi nazionali e sovranazionali, ha smosso anche la Chiesa, che poche volte, prima d'ora, era intervenuta sul tema.

Così Papa Francesco chiede un "impegno più esteso a livello europeo e internazionale" affinché "le giovani generazioni, tramite il lavoro, abbiano le possibilità di progettare con serenità il loro futuro, affrancandosi dalla precarietà e dal rischio di cedere a ingannevoli e pericolose tentazioni"<sup>5</sup>. Ancora, in

---

<sup>5</sup> Le parole sono estratte dal discorso di Papa Francesco in occasione dell'incontro con il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella a San Pietro il 18 aprile 2015. I discorsi trattati

occasione del 130esimo anniversario della fabbrica, egli sostiene che la grande disoccupazione sia la conseguenza di un sistema economico che ha messo al centro della sua attenzione “il dio denaro”.

Il lavoro non deve, quindi, essere visto solo come un’opportunità di reddito, ma come una forma di realizzazione dell’uomo ed è su questo che le politiche nazionali ed europee devono lavorare.

---

sono stati molti, ma attenzione particolare è stata rivolta al mondo del lavoro e ai giovani, in particolare.

# **CAPITOLO I - EUROPA: STRATEGIE E INCENTIVI PER RIDURRE LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE**

## **1.1 LE TENDENZE OCCUPAZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA**

Una valida analisi sulla disoccupazione giovanile e sulle con-cause non può sottrarsi dal contestualizzare il fenomeno nel territorio in cui esso si manifesta.

In questo capitolo si vuole proporre la situazione dei giovani europei in cerca di occupazione, attraverso l'analisi della situazione politica e delle proposte della Commissione europea per ridurre il tasso di disoccupazione.

Secondo il rapporto del 3 Giugno 2014 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro<sup>6</sup> (ILO), il tasso di disoccupazione europea tocca l'8% interessando ben 45,2 milioni di persone. Anche se per il 2018 è prevista una lieve diminuzione, i dati attuali lasciano perplessi sul futuro lavorativo delle persone poiché, nonostante alcuni settori abbiano dei profitti positivi, questi “si riversano principalmente nei mercati finanziari e non nell'economia reale, pregiudicando in questo modo le prospettive occupazionali di lungo termine”<sup>7</sup>.

In un confronto tra Febbraio 2014 e Febbraio dell'anno precedente (2013), alcuni dati Istat rilevano una diminuzione del numero di “senza-lavoro” pari a 619.000 unità. Si rileva, inoltre, un aumento del tasso di disoccupazione in undici Paesi europei: Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi. I picchi massimi sono stati individuati a Cipro, con un aumento della disoccupazione del 2%, e in Grecia e Italia con il +1,2%.

---

<sup>6</sup> L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) è l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere il lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana per uomini e donne. I suoi principali obiettivi sono: promuovere i diritti dei lavoratori, incoraggiare l'occupazione in condizioni dignitose, migliorare la protezione sociale e rafforzare il dialogo sulle problematiche del lavoro.

<sup>7</sup> [cliclavoro.gov.it] - Rapporto ILO sulle tendenze occupazionali 2014

Secondo quanto riportato dall'Istat<sup>8</sup>, in Italia, nel corso del 2013, si ha avuto un calo di 984 mila occupati (-973.000 uomini e -11.000 donne) con una flessione del 4,2%, arrivando a più di tre milioni di disoccupati. Nonostante sporadici e deboli segnali di ripresa generale, a Maggio 2014 la produzione europea è diminuita dell'1,1% e i disoccupati hanno superato i 25 milioni, di cui oltre 3 milioni si sono registrati in Italia<sup>9</sup>. In Europa il potenziale di crescita a lungo termine è ancora debole, per cui è importante perseguire delle riforme in grado di favorire l'occupazione e migliorare, seppur lentamente, la situazione sociale.

Dati non proprio incoraggianti si riscontrano anche dal lato dell'occupazione, o meglio disoccupazione, giovanile<sup>10</sup> che «ha raggiunto picchi ormai non più secondi al dopoguerra in Grecia (57,7%), Spagna (54%) e nella stessa Italia (43%). Un disoccupato giovane, in prospettiva, è un problema sia individuale (per il disoccupato) che per il Paese. Perché dopo essersi formato e aver acquisito un *know how* ad alto valore aggiunto può essere costretto (dato che non trova lavoro) ad accettare nel tempo impieghi lontano dalle sue competenze e quindi non potrà “regalare” alla società il suo valore aggiunto»<sup>11</sup>. Osserviamo come siano ancora troppi gli Stati membri che non riescono a garantire un futuro lavorativo ai giovani sul proprio territorio.

In Europa, nel 2013, il numero di disoccupati con età compresa tra i 15 e i 29 anni ha toccato i 9 milioni, con un notevole aumento rispetto all'anno precedente (+131,400 unità). Segni di ripresa sono stati invece manifestati da Paesi come Danimarca con una riduzione di 8,200 disoccupati, Irlanda con -19,700 unità e Germania con un aumento degli occupati di 3,900 unità.

---

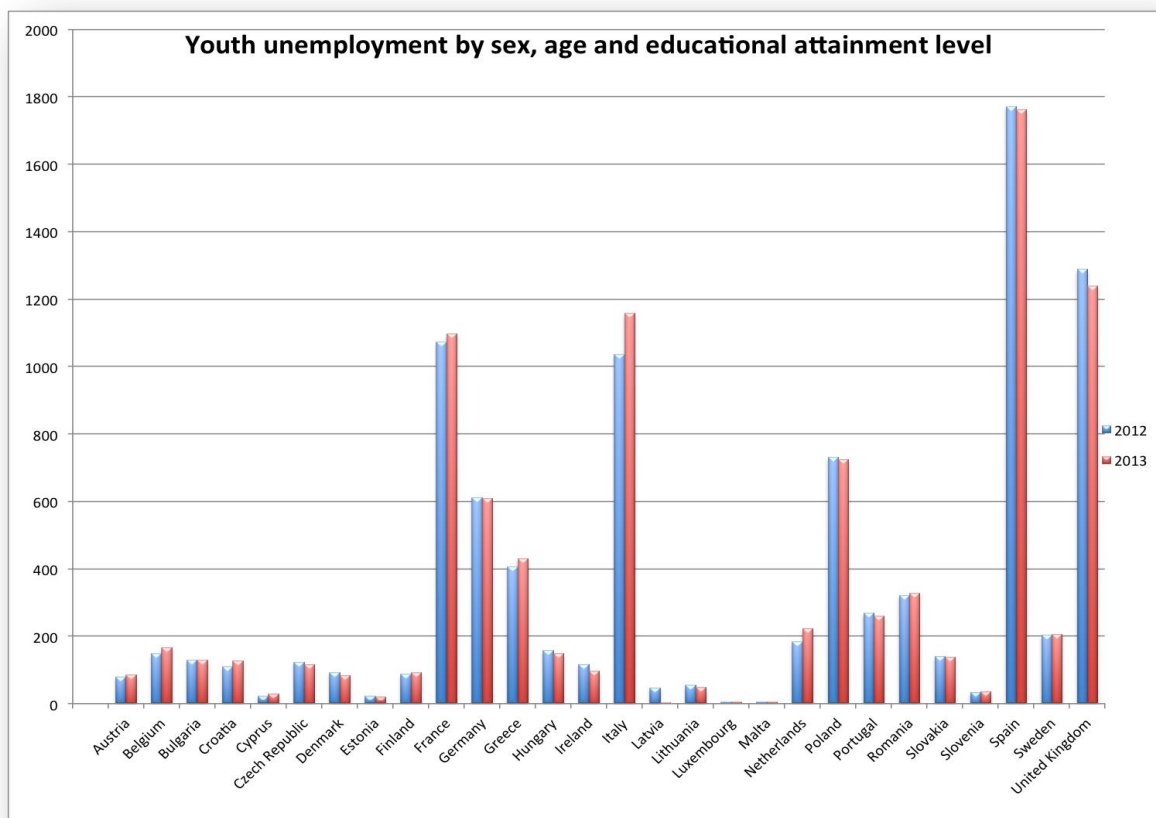
<sup>8</sup> Istat, *Il mercato del lavoro negli anni della crisi. Dinamiche e divari*, Rapporto Annuale 2014, in [www.istat.it](http://www.istat.it). Ultimo accesso 15/04/2015.

<sup>9</sup> In tal senso si veda l'articolo di Vito Lops, *Europa, ci sono più di 25 milioni (come una guerra) che ora (dicono gli psicologi) rischiano di ammalarsi*, 2014, in [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it). Ultimo accesso 06/05/2015.

<sup>10</sup> da intendersi giovani dai 15 ai 29 anni.

<sup>11</sup> Cit. Vito Lops, 2014.

*Figura 1 - Tasso di disoccupazione nei 28 Paesi europei negli anni 2012 - 2013: età compresa tra i 15 e i 74 anni*



(Rielaborazione personale di dati Eurostat, 2014)

Trattandosi di conseguenza di una crisi profonda è importante programmare politiche strutturali adeguate a garantire occupazione con una visione di lungo termine. In tal senso emerge il concetto di “piena occupazione” in grado di includere tutte le classi sociali. È, infatti, quando si parte da una situazione di elevata disoccupazione che l’obiettivo degli Stati «diviene quello di fornire lavoro non solo ai molti che sono disoccupati, ma anche ai molti altri che al momento non mostrano la loro latente offerta di lavoro, perché sanno che non

riuscirebbero a trovare lavoro»<sup>12</sup>. Serve un occhio di riguardo a quelle persone che, scoraggiate, tendono ad abbandonare il mercato del lavoro diventando inattivi, e molto spesso tali soggetti sono proprio i giovani.

Per fronteggiare l'esteso fenomeno della disoccupazione giovanile, nel 2012, il Consiglio dell'Unione Europea ha trasmesso agli Stati membri delle raccomandazioni specifiche<sup>13</sup> con l'obiettivo di agevolare il passaggio dal mondo scolastico a quello del lavoro, mediante un apposito sistema di garanzie, di sostenere dei tirocini che offrano esperienze lavorative di qualità e di offrire ai giovani maggiori possibilità di lavoro e formazione all'estero. Per ridurre la disoccupazione giovanile, l'Ue ha sia le risorse finanziarie, grazie al Fondo Sociale Europeo<sup>14</sup> (FSE) che gli orientamenti strategici necessari. Il punto chiave del discorso ruota attorno alla capacità di utilizzare in modo intelligente i fondi attraverso politiche mirate a raggiungere gli obiettivi.

Per una maggior efficienza ed efficacia dei programmi di politica è importante che si crei integrazione tra gli Stati membri e si applichino le *best practices* che garantiscono i migliori risultati ricercando le strategie più adeguate e i più adatti sistemi di politica. Così per una attuazione “del pacchetto europeo per l'occupazione” efficace sono richieste “azioni coordinate e coerenti da parte delle istituzioni comunitarie, gli Stati membri e le parti sociali”<sup>15</sup>.

---

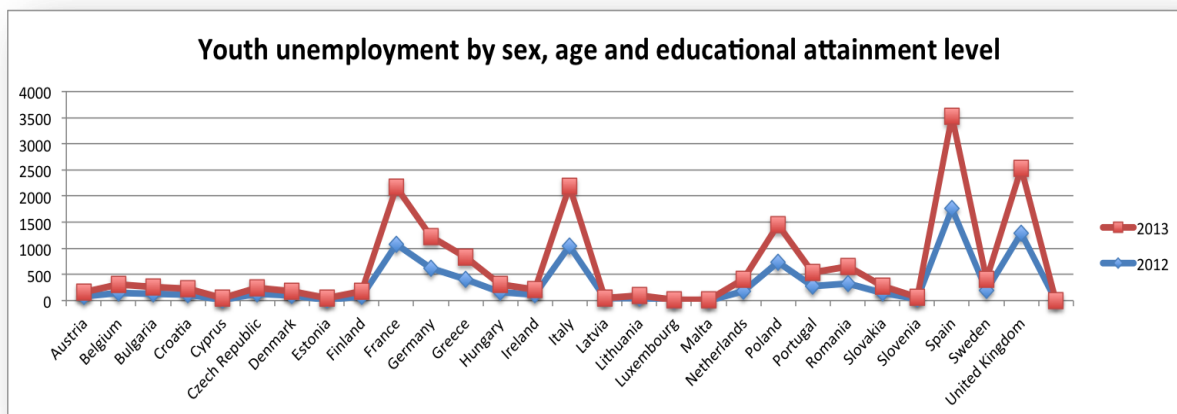
<sup>12</sup> Così E. Molinvaud, *Il ruolo delle politiche strutturali a favore dell'occupazione*, Centre de Recherche en Economie et Statique, Malakoff, 2000, volume 90, fascicolo 12, pp. 11-36.

<sup>13</sup> Come si legge in europa.eu «la Commissione europea propone una serie di misure per affrontare i livelli inaccettabili raggiunti dalla disoccupazione giovanile e dall'esclusione sociale e per offrire ai giovani posti di lavoro, istruzione e formazione».

<sup>14</sup> Sul sito della Commissione europea (www.europa.eu) si legge che il Fondo Sociale Europeo (FSE) stanzierà circa 80 miliardi di euro, nel periodo 2014-2020, a favore di vari ambiti come il sostegno del capitale umano, la formazione e l'istruzione, i servizi pubblici, e altro. Ampio respiro è dato al sostegno alla disoccupazione giovanile per la quale è previsto un sostegno economico, che varia da paese a paese, ma di “almeno 6,4 miliardi di euro a sostegno degli sforzi profusi dagli Stati membri per avviare i programmi di attuazione della garanzia per i giovani”.

<sup>15</sup> V. ILO-IIL, *Studies on Growth with Equity. Eurozone job crisis: trends and policy responses*, 2012, in www.ilo.org. Ultimo accesso 14/05/2015.

Figura 2 - Andamento della disoccupazione in Europa tra il 2012 e il 2013: età compresa tra i 15 e i 74 anni



(Rielaborazione personale di dati Eurostat, 2014)

L'azione del singolo servirebbe a poco, è necessaria un'azione coordinata di tutta la Comunità per affrontare la situazione “drammatica” del mercato del lavoro e rilanciare di conseguenza tutta l'economia. Si rammenta, infatti, che se gli individui lavorano, essi consumano maggiorante, e se consumano allora il commercio cresce, e così via, in un circolo vizioso positivo.

L'impegno comune si rende necessario in un contesto che vede disoccupati 5.2 milioni di giovani, a maggio 2014, e ben 7.5 milioni di NEET<sup>16</sup> con età compresa tra i 15 e i 24 anni<sup>17</sup>. A fronte di questi numeri l'Europa, per la ripresa del suo mercato del lavoro, ha deciso di investire nei giovani attraverso una strategia che mira a facilitare la loro mobilità all'interno dei territori dell'Unione.

<sup>16</sup> Treccani offre la definizione di NEET così esposta: «con l'acronimo inglese “*Not in Education, Employment or Training*” ci si riferisce ai giovani, di età compresa tra i 15 e i 29 anni che sono inattivi nel mercato del lavoro e che non sono impegnati in un percorso di istruzione o formazione». In [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>17</sup> Fonte: Commissione Europea, 2014.

## **1.2 EUROPA 2020 E GLI OBIETTIVI PER UNA “CRESCITA INTELLIGENTE, SOSTENIBILE E INCLUSIVA”**

A livello comunitario si discute molto sulle possibili azioni da intraprendere per rilanciare l'economia generale. In tale dibattito rientra anche la strategia “Europa 2020”, che di seguito esporremo cercando di individuarne il filo conduttore e le varie proposte per il risanamento della situazione economica. Essa rientra, infatti, in una serie di iniziative per «colmare le lacune del diritto sociale europeo nel campo delle politiche attive del lavoro e della lotta alla disoccupazione»<sup>18</sup>. Prima ancora di osservare “Europa 2020” è bene dare uno sguardo d'insieme alle strategie che l'hanno preceduta in ordine di tempo. In tal senso ricordiamo, in particolare, la “Strategia di Lisbona” con la quale si intendeva stimolare l'occupazione e la crescita economica europea attraverso un miglior coordinamento delle politiche economiche e un potenziamento di una “economia basata sulla conoscenza”.

La “economia basata sulla conoscenza”, a suo modo, si proponeva di avvicinare l'Unione europea alla nuova era tecnologica che la stava investendo. Internet, con la sua evoluzione, si proponeva di avvicinare tutti i cittadini dei Paesi membri, creando così una forma di estesa inclusione sociale. Un ruolo importante, assunto in questa strategia, era rappresentato dalle Università che, come vedremo in seguito, trovano la sua importanza, tuttora, nella formazione di offerta di lavoro qualificata. La Commissione vedeva nell'istruzione in generale una base di sviluppo per l'economia europea. Per il raggiungimento di questi obiettivi, che richiedevano grande lavoro e capacità di coordinamento la Commissione europea decise di emanare delle linee guida agli Stati membri, che avrebbero dovuto farvi riferimento come indicazioni per le politiche nazionali da

---

<sup>18</sup> Cit. S. Sciarra, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Editori Laterza, 2013, p. 27 e ss.

adottare.<sup>19</sup> Lo scopo che la Commissione si prefiggeva era di incentivare, in questo modo, attraverso la delineazione di linee guida, la cooperazione fra Stati e l'emulazione dei comportamenti positivi che consentissero il raggiungimento degli obiettivi. Si diede grande rilevanza, da allora, all'imitazione delle *best practices* degli Stati più virtuosi.

In questo contesto si crea il cosiddetto metodo aperto di coordinamento<sup>20</sup>, o meglio conosciuto come Mac. Esso rientra nella categoria delle *soft law*, allontanando le tanto usate e vincolanti *hard law*, in favore di un più ampio respiro e potere decisionale per gli Stati. Attraverso il Mac si persegue l'obiettivo di coordinamento al fine di «ottenere un adattamento delle diverse politiche nazionali a *standards* comuni così da creare una convergenza politica senza ricorrere a strumenti di natura vincolante»<sup>21</sup>. Il metodo aperto di coordinamento, e le *soft law* in genere, è molto usato anche per questioni relative al mercato del lavoro e molto criticato per la sua debolezza che, come si sostiene nel rapporto di Kok<sup>22</sup>, alimenta la divisione tra *insiders* e *outsiders* creando maggior squilibrio tra *flexibility* e *security*. Le critiche contro tecniche che permettono ampio coordinamento tra gli Stati sono molte, come lo sono invece le note a favore. Ad ogni modo ritengo importante riuscire a garantire un maggior equilibrio tra chi è già inserito nel mercato del lavoro e chi, invece, vi si affaccia per la prima volta. Così il lavoro dovrebbe rappresentare un punto di incontro tra giovani alla ricerca

---

<sup>19</sup> Così S. Sciarra, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Editori Laterza, 2013, p. 27 e ss.

<sup>20</sup> Il metodo aperto di coordinamento, o MAC, nasce come strumento della strategia di Lisbona, nel 2000. Attraverso questo metodo di cerca di far cooperare gli Stati membri - anziché vincolarli - al fine di realizzare obiettivi di politica comune. La commissione europea, può così limitarsi alla funzione di sorveglianza. Suddetto metodo si basa su ambiti che rientrano nelle competenze degli Stati, come, appunto l'occupazione, la formazione, l'inclusione sociale, e altro.

<sup>21</sup> D. Strazzari, *Tra soft e hard law: prima riflessioni in favore della giustiziabilità degli atti emanati nell'ambito del metodo aperto di coordinamento*, Collana del dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Brescia, M. Barbera (a cura di), Giuffrè Editore, 2006, p. 319.

<sup>22</sup> Il rapporto prende il nome da Wim Kok, incaricato di presiedere il gruppo di esperti della redazione del rapporto, a Novembre 2004, sulla Strategia di Lisbona.

di una prima occupazione e una popolazione demograficamente sempre più vecchia<sup>23</sup>.

Passando ora all'analisi della più recente strategia per la ripresa economica vediamo che “Europa 2020”<sup>24</sup>, lanciata nel 2010, si propone come strumento per una economia più sostenibile, in riferimento alla sfera economica, sociale ed ambientale.

Dal 2010, anno di lancio della strategia, l'Unione ha dovuto affrontare grandi sfide a causa di una profonda crisi economica che, come abbiamo detto, ha colpito in modo più o meno profondo tutti i suoi territori. Secondo il vicepresidente della Commissione, Jyrki Katainen, si è assistito ad un progresso reale, nonostante la situazione dell'Europa, caratterizzato da riforme coraggiose in grado di porre le basi per una solida ripresa. La strategia Europa 2020 è servita come prospettiva a lungo termine in questa battaglia per l'occupazione e la crescita. Essa si riferisce ad un arco temporale di 10 anni, ed oggi, nel 2015, a metà percorso, i principi chiave proposti nel 2010 restano più validi che mai.

L'ambizione della Commissione - afferma il vice-presidente - è di utilizzare strumenti di *policy*, strumenti giuridici e finanziari per dare un nuovo impulso all'economia stimolando la formazione di nuovi posti di lavoro per i cittadini, e la crescita più in generale. Katainen sostiene la necessità di intensificare gli sforzi da parte dell'UE, imparando dalle lezioni degli ultimi anni, per invertire le tendenze negative degli anni precedenti amplificate dalla crisi tra cui, in particolare, la disoccupazione e l'esposizione alla povertà e all'esclusione sociale.

Per raggiungere gli obiettivi delineati nella strategia, la Commissione ha deciso di concentrarsi sulla realizzazione di un piano di investimenti per l'Europa, così da accelerare le riforme strutturali negli Stati membri, promuovere

---

<sup>23</sup> In tal senso S. Sciarra, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Editori Laterza, 2013, p. 29 e ss.

<sup>24</sup> Informazioni dettagliate sulla strategia “Europa 2020” sono disponibili in: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_it.htm). Ultimo accesso 18/05/2015.

la competitività e perseguire la crescita sostenibile. In tal senso, ricordiamo che “*good policy-making requires a solid evidence base*”<sup>25</sup>. Servono, dunque, delle basi solide e concrete per poter compiere delle azioni di *policy* efficaci.

Il punto cardine su cui si fonda l’intera strategia, abbiamo visto, è favorire un modello di “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”<sup>26</sup>.

Vediamo in sintesi gli elementi salienti di ciascun punto per capire come la strategia sta realmente operando. La crescita intelligente deve essere guidata da conoscenza e innovazione. Si punta a un miglioramento della qualità dell’istruzione e ad una superiore accessibilità, a un potenziamento della ricerca e a un perfezionamento del quadro normativo, così da favorire l’innovazione e il trasferimento delle conoscenze. E’ previsto un obiettivo di aumento dell’occupazione al 75% e un investimento in ricerca e sviluppo pari al 3% del PIL in quanto si riconosce l’importanza di puntare sull’innovazione come base per una crescita solida. La commissione europea vuole innalzare il livello di investimenti in R&D anche, e soprattutto, nel settore privato. A oggi l’Italia investe meno del 2% contro il 3,4% del Giappone. A modo loro gli Stati devono stimolare l’investimento nel settore privato e incentivare il sistema d’istruzione al fine di offrire un numero maggiore di laureati in materie scientifiche, statistiche e ingegneristiche.

D’altra parte non si può trascurare un obiettivo di crescita sostenibile, necessaria per un’economia efficiente, competitiva, sostenibile dal punto di vista sociale con un’equa ripartizione di costi e benefici. Obiettivo prioritario per un’economia sostenibile è il rispetto dell’ambiente attraverso lo sfruttamento di tecnologie verdi che riducano l’inquinamento energetico, acquatico e atmosferico. Serve uno uso più conscio delle risorse e una riduzione degli agenti inquinanti: l’economia non può crescere violando l’ambiente in cui si insedia.

---

<sup>25</sup> Interpretazione di Eurostat, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Eurostat statistical books, 2015, p. 4.

<sup>26</sup> A tal proposito si veda la “Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione (2010/707/UE).

Bisogna aumentare anche la capacità di prevedere le catastrofi naturali, che negli ultimi anni hanno segnato profondamente i nostri territori, incidendo anche sull'economia in generale.

Con il concetto di crescita inclusiva, infine, s'intende un'economia in grado di rendere partecipi tutti i cittadini facendoli sentire parte della società in cui sono inseriti. Si devono ridurre la povertà e l'esclusione sociale eliminando i fattori che limitano l'approccio al mercato del lavoro. Si devono garantire i diritti dei cittadini favorendo un'occupazione dignitosa che stimoli l'apprendimento e la condivisione delle conoscenze. Serve coesione tra gli Stati membri e un rafforzamento dei sistemi a tutela dell'individuo. Si rende necessaria una riforma del mercato in grado di coinvolgere tutti i soggetti e capace di produrre una forza lavoro pronta e qualificata.

Per favorire il raggiungimento dei principi di "Europa 2020" è previsto, *in primis*, il raggiungimento entro il 2020 di soddisfacenti livelli di occupazione, di innovazione, di istruzione, di integrazione sociale e di energia/clima. Le iniziative della Commissione europea interessano la sfera dell'innovazione, dell'istruzione, della società digitale, dell'energia, del clima, della mobilità, della competitività, dell'occupazione, delle competenze e della povertà. Inoltre, per raggiungere questi livelli sono state previste delle iniziative a favore della situazione economica, in generale (non solo a livello monetario), dell'Europa.

Si prevedono varie iniziative prioritarie per l'efficace raggiungimento degli obiettivi. Le iniziative, per noi interessanti, sono "youth on the move" a favore della "crescita intelligente", "un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione" per l'obiettivo di "crescita sostenibile" e "una piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione" per la "crescita inclusiva".

**Figure 0.1:** The Europe 2020 strategy's key priorities, headline targets and flagship initiatives

	Targets	Flagship initiatives
<b>Smart growth</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Increasing combined public and private investment in R&amp;D to 3 % of GDP</li> <li>— Reducing school drop out rates to less than 10 % and increasing the share of the population aged 30 to 34 having completed tertiary education to at least 40 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Innovation Union</li> <li>— Youth on the move</li> <li>— A digital agenda for Europe</li> </ul>
<b>Sustainable growth</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Reducing greenhouse gas emissions by at least 20 % compared to 1990 levels</li> <li>— Increasing the share of renewable energy in final energy consumption to 20 %</li> <li>— Moving towards a 20 % increase in energy efficiency</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Resource efficient Europe</li> <li>— An industrial policy for the globalisation era</li> </ul>
<b>Inclusive growth</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Increasing the employment rate of the population aged 20 to 64 to at least 75 %</li> <li>— Lifting at least 20 million people out of the risk of poverty and social exclusion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— An agenda for new skills and jobs</li> <li>— European platform against poverty and social exclusion</li> </ul>

(Fonte: Eurostat, 2015)

La dimensione che a noi più interessa, in questa sede, è rappresentata dalla “crescita intelligente”, dedicata ai giovani, che si pone l’obiettivo di stimolare la loro occupazione e ridurre così il tasso di disoccupazione, ma per una descrizione più ricca e completa trovo opportuno presentare, in breve, tutti e tre i punti cardine della strategia. È bene ricordare che tutte e tre concorrono ad un miglioramento della situazione economica e del mercato del lavoro, e così anche all’occupazione dei giovani. In questa sede, però, il ragionamento cerca di focalizzarsi sulle strategie poste in essere dall’Europa e dall’Italia, nel nostro caso, per arginare il problema della disoccupazione dei giovani.

Ricordo che gli obiettivi che si propone la Commissione europea sono il raggiungimento di un tasso del 75% di occupazione, un investimento in R&D del 20% del PIL, un raggiungimento dei traguardi “20/20/20”<sup>27</sup>, un tasso di

<sup>27</sup> Questi obiettivi si identificano rispettivamente in una riduzione del 20% delle emissioni di gas serra, una copertura di almeno il 20% del fabbisogno energetico con energia ricavata da fonti rinnovabili, un risparmio del 20% dell’energia totale consumata dall’UE.

abbandono scolastico inferiore al 10% e un tasso di laureati di almeno il 40%, ed infine una riduzione della povertà di 20 milioni di soggetti.

### **1.2.1 Youth on the Move**

Il programma “*youth on the move*” è dedicato ai giovani europei ed ha lo scopo di aumentare e migliorare le opportunità di lavoro che vengono offerte, stimolando una ricerca di occupazione professionale al di fuori dei propri confini nazionali. In questo modo si cerca di incentivare un’acquisizione di competenze differenti da quelle del territorio di origine, così da sviluppare una capacità di adattamento e una sorta di relazione tra gli Stati. Favorendo la mobilità dei giovani all’interno dei territori dell’Unione si favorisce il trasferimento di diversi *know how* tra uno Stato e l’altro stimolando anche una possibile e ragionevole emulazione tra di essi. Per fare ciò è importante, prima di tutto, migliorare la qualità del sistema d’istruzione europeo, e poi quello politico, per rendere semplice e rapido all’accesso al sistema di istruzione o di formazione professionale di un altro Paese.

L’obiettivo principale di questo specifico pacchetto di iniziative, proposto nel 2010, è quello di incrementare le prospettive professionali dei giovani, riducendone di conseguenza il loro tasso di disoccupazione. Europa 2020, e più in particolare “*youth on the move*”, ruota attorno ad un risultato previsto di incremento dell’occupazione nella comunità europea fino ad arrivare al 75% e, in tal senso, si è deciso di coinvolgere e aiutare anche i giovani che mostrano elevati tassi, non solo di disoccupazione, ma soprattutto di inattività. Per avvicinarli ad esperienze all’estero si motiva l’utilizzo delle borse di studio, in grado di agevolare anche i meno abbienti.

Per spingere la formazione all'estero servono ampie campagne di informazione e sensibilizzazione per incuriosire i giovani, ma ancor prima per incentivare le aziende ad assumere lavoratori provenienti da culture differenti.

In tal senso, un'importante azione rivolta ai giovani è rappresentata da “*Your First EURES Job*” (YFEJ)<sup>28</sup> promossa dalla Commissione Europea con il fine di accompagnare i giovani nella ricerca di un lavoro e supportare la parte datoriale nella scelta del personale. Il progetto è dunque rivolto non solo ai giovani, ma anche alle piccole medie imprese che intendono sfruttare la mobilità internazionale per aumentare la loro competitività. Come abbiamo detto in precedenza, infatti, può dimostrarsi una scelta saggia inserire un soggetto con una cultura differente poiché esso è in grado di introdurre novità e stimolare l'innovazione nella realtà aziendale.

Per presentare la domanda di candidatura i soggetti devono possedere specifici, ma non troppo vincolanti, requisiti che sono: la maggiore età, la cittadinanza europea e la residenza legale in uno degli Stati facenti parte dell'Unione europea. Per le imprese invece è sufficiente la sede legale registrata in uno dei 28 Paesi dell'UE28.

Per spronare ulteriormente alla mobilità e assunzione dei giovani nei diversi Paesi europei sono previsti degli incentivi, perché si sa, con gli incentivi si è meno restii al reclutamento. Il progetto è dedicato in modo particolare, ai giovani come abbiamo detto, e alle piccole medie imprese (pmi) con un massimo di 25 dipendenti. Le grandi imprese, possono comunque aderire al progetto, senza però beneficiare degli incentivi economici previsti.

In quest'ottica l'Unione europea sembra mostrare attenzione alle categorie che solitamente sono svantaggiate: i giovani e le piccole imprese che, con redditi

---

<sup>28</sup> Il progetto “Your First Eures Job” si prefigge di aiutare i giovani a trovare la loro prima occupazione in territori europei. Esso è «diretto sia ai giovani dai 18 ai 35 anni che si affacciano al mercato del lavoro o che desiderano cambiare, guardando all'Europa, sia alle piccole e medie imprese, che credono in un mercato del lavoro europeo e che vedono nella mobilità transnazionale uno strumento per aumentare la propria competitività». V. [<http://www.cliclavoro.gov.it/YourFirstEuresJob/ITA/Pagine/Progetto.aspx>].

bassi, faticano ad aderire ai grandi progetti comunitari. Gli incentivi economici rivolti ai giovani sono un rimborso delle spese di viaggio per recarsi al luogo in cui si terrà il colloquio di lavoro (beneficio valido solo per un colloquio) e le spese sostenute per trasferirsi e sistemarsi nel nuovo Paese dove si andrà a lavorare. Il contributo a sostegno delle spese per recarsi ad un colloquio è dato al candidato una volta approvato dall'Eures Adviser, organismo preposto alla preselezione. Il contributo è calcolato sulla base della distanza geografica tra il luogo di residenza e quello in cui si svolge il colloquio. Con distanza inferiore ai 500 km il contributo è pari a 200€, se la distanza è maggiore ai 500 km il contributo è di 300€. Per quanto riguarda il benefit per il trasferimento e la sistemazione, esso è riconosciuto solo in caso di effettiva assunzione e varia a seconda del Paese di destinazione, ad esempio: €1.025,00 in Austria, €1.270,00 in Danimarca, €940,00 in Germania, €1.045,00 in Francia, €995,00 in Italia, e così via<sup>29</sup>.

Come precedentemente affermato anche le imprese possono beneficiare di incentivi volti a favorire l'assunzione di un giovane proveniente da un altro Stato membro, godendo di contributi legati al programma d'integrazione del nuovo assunto: gli incentivi alle imprese vengono elargiti con l'intento di facilitare la mobilità internazionale e semplificare l'attuazione dei programmi destinati all'occupazione giovanile. Il programma è facoltativo e prevede un pacchetto di corsi e attività di sostegno per l'impresa e il nuovo lavoratore. Le aziende possono richiedere il pagamento dell'incentivo solo dopo che il giovane ha cominciato a lavorare e dopo che ha intrapreso il programma di integrazione tramite apposita documentazione<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Per le specifiche dei finanziamenti legati ad ogni singolo Paese dell'UE si veda <http://www.cliclavoro.gov.it/YourFirstEuresJob/ITA/Pagine/Finanziamenti.aspx>, alla voce "Indennità a favore dei giovani per il trasferimento in un altro Paese UE".

<sup>30</sup> In tal senso sul sito [www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it), alla voce dedicata a YFEJ, si legge che «il programma di integrazione è composto da un pacchetto di corsi e attività di sostegno fornite dal datore di lavoro al nuovo lavoratore, con l'intento di facilitarne l'ingresso nell'impresa e ridurre

Gli obiettivi di YFEJ sono, oltre al raggiungimento del 75% dell'occupazione comunitaria, l'accompagnamento dei giovani nella transizione scuola-lavoro, il supporto alla mobilità e lo sviluppo di una offerta in grado di soddisfare la sempre più esigente domanda di lavoro. Attraverso questo programma comunitario i giovani sono supportati e affiancati in tutte le fasi che compongono la ricerca di un lavoro, anche attraverso un supporto di tipo finanziario che certamente aiuta la ricerca attiva di un lavoro e si propone di smuovere la situazione stagnante del mercato del lavoro.

### **1.2.2 Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione**

Come abbiamo detto in precedenza l'obiettivo che la Commissione europea si è preposta è il raggiungimento, per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni, di un tasso di occupazione pari al 75%. A questo, seguono molti altri obiettivi inerenti alla sfera dell'occupazione come una riduzione del 10% del tasso di abbandono scolastico, un aumento del 40% del numero di giovani con istruzione universitaria o equivalente e una riduzione di 20 milioni di persone in situazione di povertà o emarginazione sociale.

*“Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione”* è composta da un insieme di azioni volte ad aumentare la flessibilità e la sicurezza del mercato del lavoro, migliorando la cosiddetta *“flexicurity”*<sup>31</sup>, a dotare di competenze e a qualificare le persone, a incrementare la qualità delle occupazioni, e soprattutto, a favorire la nascita di nuovi posti di lavoro, con lo scopo di far crescere e rendere competitiva l'economia.

---

gli ostacoli alla mobilità. L'attuazione di un programma di integrazione da parte dell'azienda è facoltativa e non preclude la partecipazione alle attività di reclutamento del progetto. Per ricevere il finanziamento, la PMI è tenuta a realizzare il programma nel rispetto delle condizioni previste dalla Commissione europea».

<sup>31</sup> La *“flexicurity”* è una strategia integrata per migliorare contemporaneamente la flessibilità e la sicurezza nel mercato del lavoro. Tenta di conciliare il bisogno di flessibilità della forza lavoro e il bisogno di sicurezza lavorativa.

Un'azione in particolare si chiama “*Nuove competenze per nuovi lavori*”<sup>32</sup> ed ha come obiettivi una miglior previsione del futuro, un maggior equilibrio tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, e una diminuzione del *gap* tra istruzione e attività lavorativa.

Si punta quindi ad un incremento del tasso occupazionale e ad una riduzione del tasso di inattività. In tal senso all'Unione europea si chiede di concentrare gli sforzi verso delle priorità fondamentali<sup>33</sup> riguardanti il mercato del lavoro e i soggetti che vi operano. È importante migliorare il mercato del lavoro stimolando l'interesse dei giovani e prevenendo un ritiro prematuro dalla vita lavorativa che porterebbe, in caso contrario, ad una forma di esclusione sociale.

Inoltre, bisogna puntare su una manodopera più qualificata in grado di seguire i cambiamenti tecnologici e, dove è possibile, anticiparli, generando così innovazione. Indubbiamente la sfida posta è notevole «considerati la rapida evoluzione delle competenze necessarie e lo squilibrio persistente tra domanda e offerta di competenze sul mercato del lavoro dell'UE». Si rende necessario, in questo modo, «investire nei sistemi di istruzione e formazione, anticipare le esigenze in termini di competenze, fornire servizi di collocamento e di orientamento sarà fondamentale per aumentare la produttività, la competitività, la crescita economica e infine l'occupazione»<sup>34</sup>.

Altro punto da migliorare per il raggiungimento degli obiettivi preposti da “Europa 2020” e, più in particolare, dalla “*agenda per nuove competenze e per l'occupazione*” è rappresentato dalle condizioni di vita dei lavoratori. Gli Stati

---

<sup>32</sup> Si veda: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=822&langId=it>. Ultimo accesso 11/05/2015.

<sup>33</sup> Così la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione*, 2010. Versione scaricabile da:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:IT:PDF>. Ultimo accesso 13/05/2015.

<sup>34</sup> In tal senso si veda la sopracitata Comunicazione della Commissione europea del 23/11/2010.

devono impegnarsi per garantire ai loro lavoratori condizioni di vita dignitose e una qualità del lavoro adatta. Si deve ridurre il rischio psico-fisico associato al lavoro e per fare questo è necessario garantire un'adeguata sicurezza anche in condizioni di flessibilità.

Ancora, una ripresa dell'economia non può non interessare una ripresa del mercato del lavoro attraverso la promozione e la creazione di nuovi posti di lavoro per rispondere ad una crescente offerta che però non trova una corrispondenza nella domanda. Con la creazione di nuovi posti di lavoro bisogna essere in grado di creare anche le giuste condizioni di lavoro. Vedremo poi come, in questo contesto di crisi economica troppo spesso per creare nuove occupazioni si mettono in secondo piano le tutele dei lavoratori.

Resta da dire che il buon esito dei programmi europei resta di competenza degli Stati che, seguendo le linee guida, devono essere in grado di elaborare un proprio piano di politiche *ad hoc*.

### **1.2.3 Piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione**

Altro strumento previsto da “Europa 2020” è la “*piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione*” che prevede cinque ambiti d'intervento<sup>35</sup> ed opera nell'ambito della “economia inclusiva”. Sono previste misure trasversali in grado di interessar più settori come l'assistenza sanitaria, l'istruzione, il mercato del lavoro, e altro. Inoltre, l'Unione prevede di destinare il 20% del fondo europeo per la lotta contro la povertà e l'emarginazione. Altre misure interessano il noto fenomeno della *social innovation*<sup>36</sup>.

Secondo dati forniti dalla Commissione europea, sono più di 80 milioni le persone a rischio di povertà ed è importante offrire sostegno a tali soggetti . In tal

---

<sup>35</sup> Per più informazioni si veda: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=it>. Ultimo accesso 13/05/2015.

<sup>36</sup>

senso le *social innovation* sono innovazioni che interessano non tanto delle nuove tecnologie, quanto gli usi diversi di un prodotto già noto al mercato. In questo modo si riesce a garantire alle popolazioni povere un riscatto sociale. Un esempio conosciuto è dato dal micro-credito, ad esempio.

Per favorire l'attuazione delle riforme serve una collaborazione tra tutti gli enti, compresa la società civile, e tra gli Stati membri.

Le politiche in materia sociale, e in particolare quelle contro la povertà e l'esclusione sociale, rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri. Infatti, «nell'ambito del Metodo Aperto di Coordinamento (MAC), gli Stati stabiliscono obiettivi ed indicatori europei che ogni singolo Stato persegue in maniera propria ed individualmente. Essi elaborano piani d'azione nazionali (che devono essere parte integrante dei Programmi Nazionali di riforma - PNR) con i quali definiscono le priorità e le azioni programmate. L'UE interviene, oltre che nella fase di definizione degli obiettivi e degli indicatori comuni, nella revisione dei piani e dei risultati delle strategie attuative (offrendo raccomandazioni) e mediante azioni di sostegno, in particolare individuando le migliori pratiche e promuovendo lo scambio di esperienze»<sup>37</sup>. La Piattaforma ha quindi lo scopo di favorire il coordinamento volontario delle politiche, a facilitare lo scambio tra i Paesi dell'UE ed a produrre norme innovative e più efficaci. Ritroviamo, anche in questo caso una forte spinta al coordinamento tra gli Stati attraverso meccanismi di *soft law*.

Il centro di studi Eurostat ha stilato, dal 2008 al 2013, una lista di indicatori e ha monitorato l'applicazione e il raggiungimento degli obiettivi da parte degli Stati membri per capire il grado di implementazione.

Il risultato dello studio è raccolto in un consistente e dettagliato documento, denominato “*Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe*

---

<sup>37</sup> V. L'inclusione sociale e la lotta alla povertà nella proposta di politica di coesione dell'Unione Europea 2014-2020 in:  
[http://www.formez.it/sites/default/files/scheda\\_su\\_poverta\\_e\\_inclusione\\_sociale\\_nella\\_politica\\_di\\_coesione\\_2014\\_2020\\_rev\\_2.pdf](http://www.formez.it/sites/default/files/scheda_su_poverta_e_inclusione_sociale_nella_politica_di_coesione_2014_2020_rev_2.pdf). Ultimo accesso 12/05/2015.

*2020 strategy*»<sup>38</sup>, in cui è possibile osservare se e come l'Europa insegue gli obiettivi previsti per il 2020. Nello specifico si osserva come gli obiettivi siano ancora lontani, ma non per questo non ci sono degli sforzi notevoli da parte degli Stati membri al fine di ridurre le distanze.

Eurostat ha deciso di iniziare l'osservazione a partire dal 2008, facendo così coincidere il periodo di analisi con quello di crisi economica che ha interessato l'Unione Europea per capire la connessione tra il periodo buio per l'economia europea e l'implementazione delle strategie per risanare tale situazione. La crisi economica, infatti, coincide con i periodi poco prosperi che hanno interessato i tassi di occupazione dei cittadini europei. È, comunque, evidente lo sforzo graduale messo in atto dagli stati dell'UE-28 per inseguire, nella speranza di raggiungere, gli obiettivi di "Europa 2020". Certamente non si può non considerare che per mutare situazioni di così ampia portata non bastano pochi anni, ma servono politiche con una visione di lungo termine. È necessario un impegno comune e duraturo da parte di tutti i membri della Comunità per riformare un contesto colpito da una crisi non solo economica, ma anche sociale.

Infatti, «per conseguire un futuro sostenibile» afferma J. M. Barroso «dobbiamo sin d'ora guardare oltre il breve termine. L'Europa deve ritrovare la strada giusta e non deve più perderla. È questo l'obiettivo della strategia Europa 2020: più posti di lavoro e una vita migliore. Essa dimostra che l'Europa è capace di promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, trovare il modo di creare nuovi posti di lavoro e offrire un orientamento alle nostre società»<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> V. il rapporto di Eurostat, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Eurostat statistical books, 2015.

<sup>39</sup> Si veda la premessa scritta da J. M. Barroso, Presidente della Commissione Europea dal 2004 al 2014, nella Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 intitolata “”. Disponibile in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=IT>.

In tal senso in una comunicazione datata marzo 2014 e chiamata “*Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*”<sup>40</sup> la Commissione europea mostra il quasi raggiungimento degli obiettivi inerenti l’educazione, il clima e l’energia, ma per quanto riguarda l’occupazione, l’ R&D e la riduzione della povertà emergono i problemi nel raggiungimento dei *targets* prefissati. Il lavoro rappresenta uno dei punti cardine dei dibattiti europei e così il suo sviluppo e le sue relazioni. Un fattore importante e capace di influenzare il mercato del lavoro è caratterizzato dall’istruzione. Essa, a sua volta, è influenzata anche dalle condizioni di origine di un soggetto e dal suo status sociale. Ecco il motivo di inserire nell’analisi anche la “*piattaforma europea contro la povertà e l’emarginazione*” poiché ridurre il tasso di persone povere consente, di conseguenza, di innalzare i livelli di accesso all’istruzione. Vediamo come le varie strategie proposte dall’Unione europea siano tra esse collegate: per svilupparne una non si può prescindere dalle altre.

### **1.3 GARANZIA GIOVANI**

Ancor prima di ridurre il tasso di disoccupazione sono necessarie delle misure rivolte al sostegno dei giovani così da diminuire il rischio di una loro possibile inattività. In questo scenario si inserisce Garanzia Giovani, istituita con la Raccomandazione europea del 22 aprile 2013 in cui si riconosce la vulnerabilità dei giovani in tempo di crisi. Attraverso la Raccomandazione, la Commissione mostra tutta la sua attenzione alla delicata situazione dei giovani che si affacciano nel mercato del lavoro. Così, nel primo punto afferma che «investendo ora nel capitale umano dei giovani europei si otterranno vantaggi a lungo termine e si contribuirà ad una crescita economica sostenibile ed inclusiva. L’Unione sarà

---

<sup>40</sup> Si veda la Comunicazione del 19 marzo 2014 in:  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf) .

in grado di cogliere tutti i vantaggi di una forza lavoro attiva, innovativa e qualificata, evitando gli elevati costi causati da giovani che non si trovano né in situazione lavorativa, né seguono un percorso scolastico o formativo («NEET»); tali costi ammontano attualmente all'1,2 % del PIL». Per la società è, infatti, più oneroso un soggetto inattivo che uno disoccupato ed è per questo che per risollevare l'economia europea bisogna partire proprio dai NEET e «servono quindi misure di sostegno adeguate riconoscendo, al contempo, la responsabilità individuale dei giovani nel trovare una strada per inserirsi nell'attività economica».

Garanzia Giovani si rivela una misura di politica attiva che mira a far emergere i posti di lavoro che esistono ma che non sono ancora scoperti: “è una misura per favorire l'occupabilità delle persone e non la loro occupazione”<sup>41</sup>.

Eurofound<sup>42</sup> ha individuato otto diversi elementi che determinano l'aumento della probabilità che un giovane entri a far parte della categoria dei NEET: 1) avere una disabilità (40%); 2) avere un background di immigrazione (70%); 3) avere un basso livello di istruzione (probabilità fino a 3 volte superiore); 4) vivere in zone remote (fino a 1,5 volte); 5) avere un reddito familiare basso; 6) avere genitori che sono stati disoccupati (17%); 7) avere genitori con un basso livello d'istruzione (la probabilità raddoppia); 8) avere genitori divorziati (30%). È evidente, dunque, come assuma notevole importanza il contesto sociale da cui provengono e in cui sono inseriti i giovani, e serve operare in tal senso ad un miglioramento della società che stimoli il giovane a non abbandonare la ricerca di un'occupazione.

Con la Raccomandazione del 22 aprile 2013 si pone al centro del dibattito europeo l'importanza di accompagnare i giovani nella ricerca di un impiego, cercando di ridurre la loro inattività. Investendo in loro e in tutto il capitale

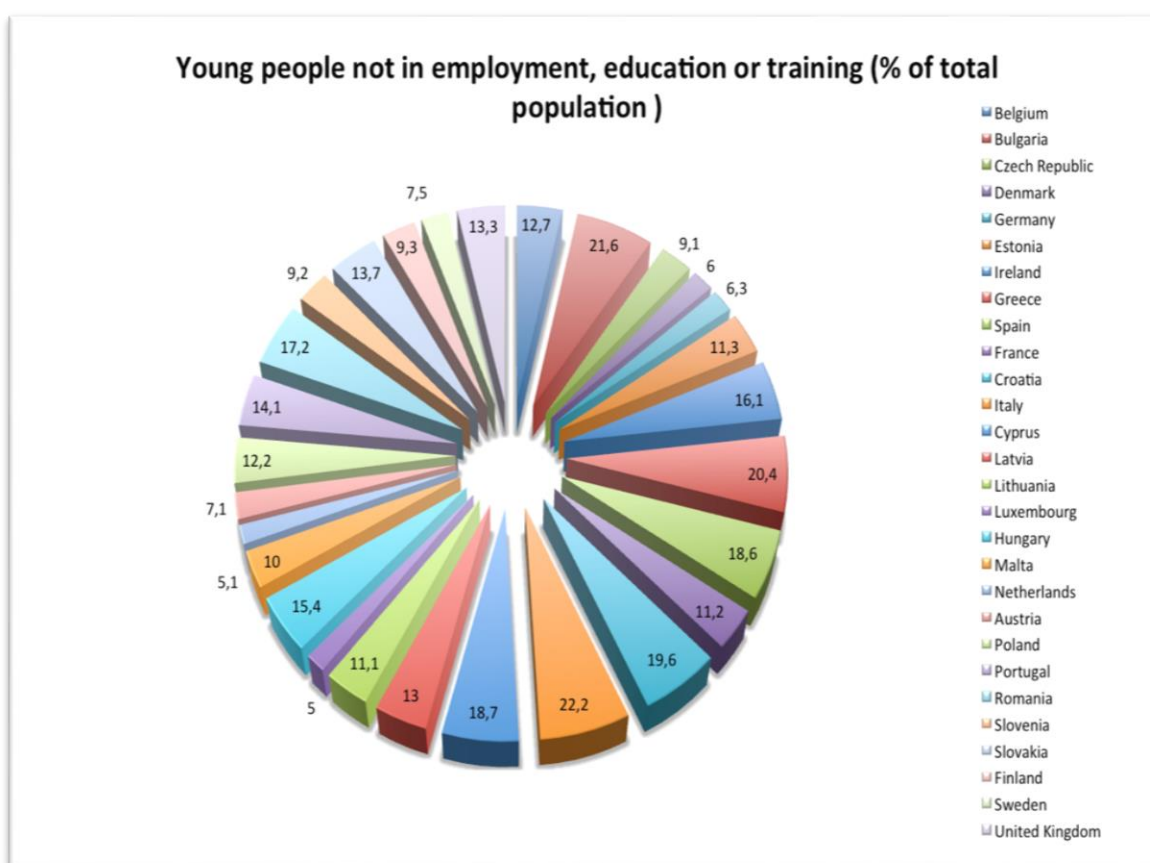
---

<sup>41</sup> G. Rosolen, *Una garanzia per i giovani. Lo stato dell'arte dalla Raccomandazione al Jobs act*, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it). Ultimo accesso 09/05/2015.

<sup>42</sup> Eurofound, *Giovani e NEET in Europa: primi risultati*, 2011, in [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu). Ultimo accesso 20/04/15.

umano, l'Unione europea può sperare in vantaggi di lungo termine che favoriranno una crescita economica più sostenibile e inclusiva. La crisi, infatti, tocca in modo rilevante i giovani in quanto essi si trovano in una situazione di transizione e non sono in possesso di un'adeguata esperienza professionale e questo li rende più vulnerabili rispetto ad altri soggetti.

Figura 3 – Giovani NEET in Europa. Valori espressi in percentuale



(Rielaborazione personale dati Eurostat, 2014)

Secondo la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea i NEET sono circa 7,5 milioni, ovvero il 12,9% dei giovani<sup>43</sup> europei. Molto spesso essi o sono migranti o provengono da ambienti svantaggiati. L'acronimo dunque comprende vari gruppi di persone con necessità diverse. Con "Garanzia Giovani" ci si riferisce "ad una situazione nella quale, entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, i giovani ricevono un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio. Un'offerta di proseguimento degli studi potrebbe anche comprendere programmi di formazione di qualità sfocianti in una qualifica professionale riconosciuta"<sup>44</sup>. Questa particolare garanzia contribuirà al raggiungimento degli obiettivi della strategia "Europa 2020", ovvero aumentare il tasso di occupazione al 75%, ridurre al 10% gli abbandoni scolastici e sottrarre alla povertà e all'esclusione sociale almeno 20 milioni di persone.

Garanzia Giovani non vuole essere un rimedio ma bensì una prevenzione per evitare che i giovani si scoraggino e abbandonino subito la ricerca di una degna occupazione. Questa iniziativa vuole essere innovativa e definirsi come faro per tutte le future politiche rivolte ai giovani. Per favorire una ripresa economica e sociale dei Paesi europei è importante valorizzare le risorse umane.

Il successo della Garanzia rivolta ai giovani si misura in base alla sua capacità di creare inclusione sociale rendendo i giovani partecipi e attivi nel mondo del lavoro, ma soprattutto incidendo, in maniera positiva, sul tasso di disoccupazione giovanile europeo. Secondo Williamson, docente di *European Youth Policy* all'università di Glamorgan, non è sufficiente spingere i giovani ad avvicinarsi al mercato del lavoro con semplici avvisi, ma servono misure concrete e specifiche in grado di stimolarne l'occupazione. Ancora, egli rileva l'importanza di far

---

<sup>43</sup> Valore espresso con riferimento alla fascia di età compresa tra i 15 e i 24 anni.

<sup>44</sup> Il testo completo della Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 è scaricabile in versione completa da:  
[http://www.garanziegiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Documents/Raccomandazione\\_22\\_aprile\\_2013.pdf](http://www.garanziegiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Documents/Raccomandazione_22_aprile_2013.pdf). Ultimo accesso 29/04/2015.

concernere tutti i soggetti interessati favorendo lo sviluppo di un dialogo capace di produrre risultati positivi<sup>45</sup>.

In tale contesto Garanzia Giovani si inserisce come strumento a sostegno dei giovani e deve essere accompagnata da una serie di misure a sostegno della stessa che «si basino su sei assi: elaborazione di strategie basate sulla partnership, intervento tempestivo e pronta attivazione, misure di sostegno che contribuiscano all'integrazione nel mercato del lavoro, utilizzo dei Fondi dell'Unione, valutazione e costante miglioramento del sistema, rapida attuazione»<sup>46</sup>.

### **1.3.1 La procedura di attivazione di Garanzia Giovani**

Abbiamo visto in precedenza il campo di applicazione di Garanzia Giovani, in particolare rivolta ai NEET con età compresa tra i 15 e i 29 anni soggiornati regolarmente in uno dei Paesi membri dell'Unione europea. La caratteristica principale è quindi l'inattività, segnalata da un non impegno né in attività d'istruzione né in attività di formazione o professionale.

Garanzia giovani è stata istituita con la speranza di creare uno strumento capace di favorire l'occupazione dei giovani, in linea con l'obiettivo di riduzione della disoccupazione prevista da "Europa 2020". In tal senso sono previste delle misure, sia a livello nazionale sia regionale, quali programmi, iniziative, servizi informativi, percorsi personalizzati e incentivi, con la finalità di «offrire opportunità di orientamento, formazione e inserimento al lavoro, in un'ottica di collaborazione tra tutti gli attori pubblici e privati coinvolti»<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Così D. Pandolfo, G. Rosolen, *La vera "garanzia" è la "partecipazione sociale". Il punto di vista di Howard Williamson*, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it). Ultimo accesso 13/05/2015.

<sup>46</sup> Si veda la Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, in GU del 26/04/2013, visibile in: <http://www.garanzigiovani.gov.it/Documentazione/Documents/Raccomandazione-europea-22-aprile-2013.pdf>. Ultimo accesso 19/05/2015.

<sup>47</sup> Tutte le informazioni relative al funzionamento della "Garanzia Giovani" sono reperibili all'indirizzo: <http://www.garanzigiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Pagine/default.aspx>. Ultimo accesso 15/04/2015.

Se l'azienda assume un giovane, con contratto a tempo indeterminato o a termine purchè superiore ai sei mesi, ha diritto a degli incentivi che vanno dai 1.500,00 ai 6.000,00 euro.

Figura 4 - Schema riassuntivo del percorso previsto da Garanzia Giovani



(Fonte: [www.garanziegiovani.gov.it](http://www.garanziegiovani.gov.it))

Il portale nazionale di Garanzia Giovani offre alle aziende interessate la possibilità di inserire delle *vacancy*, ovvero delle occasioni di lavoro. Dall'avvio del progetto queste occasioni sono state più di 52.000, come si legge nel Report settimanale<sup>48</sup> di Garanzia Giovani. Queste opportunità di lavoro restano attive per un massimo di 60 giorni. Rispetto alla precedente settimana i giovani iscritti al programma sono 11 mila in più con un totale di 568.576 utenti. I numeri sono positivi e fanno ben sperare sul programma posto in essere. I giovani che realmente presi in carico sono poco meno di 300 mila perché bisogna tener conto

<sup>48</sup> Report di monitoraggio del 15 maggio 2015 disponibile in [http://www.garanziegiovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/Documento\\_monitoraggio\\_garanziegiovani\\_15maggio2015.pdf](http://www.garanziegiovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/Documento_monitoraggio_garanziegiovani_15maggio2015.pdf).

che molti di loro vengono cancellati qualora non possedessero i requisiti richiesti. Inoltre, a più di 90 mila giovani è stata proposta una misura prevista dal piano: ben il 22,7% in più rispetto alle quattro settimane precedenti (si rammenta che ci si sta riferendo al report di monitoraggio del 15 maggio 2015).

Per migliorare e aumentare l'efficacia di queste misure è previsto un *profiling* del soggetto registrato così da agevolare l'incontro con la domanda del mercato del lavoro, tenendo conto delle caratteristiche dell'offerta. Per la profilazione del giovane si prendono in considerazione vari elementi tra cui le caratteristiche demografiche, territoriali, del nucleo familiare e del soggetto stesso.

L'iter burocratico di Garanzia Giovani è composto da una serie di fasi atte a conoscere meglio il soggetto, così da formulare una miglior offerta di lavoro. Si dà molta importanza anche alle caratteristiche psicologiche del soggetto attraverso un attento ascolto dei suoi bisogni. In questo modo è possibile stimolare il suo interesse verso il mondo del lavoro: si deve infatti tener presente che il giovane interessato poco prima rientrava nella categoria dei soggetti inattivi, ovvero non ricercava alcuna occupazione perché scoraggiato o per altri motivi.

Presso uno sportello localizzato nelle varie regioni, il giovane viene accolto per ricevere informazioni inerenti al programma di garanzia. In seguito a questa prima fase di accoglienza ne segue una di orientamento durante la quale un operatore verifica assieme al soggetto interessato i vari percorsi formativi che potrebbero essere adeguati al profilo dell'individuo con cui l'operatore sta interagendo. L'orientamento consta di una prima fase (orientamento di primo livello) prevalentemente burocratico ed, eventualmente, una seconda fase (orientamento di secondo livello) più approfondita per capire le attitudini e le caratteristiche personali del giovane.

In seguito egli ha la possibilità di intraprendere un'attività direttamente in azienda o un reinserimento nell'attività formativa se il soggetto ha meno di 19 anni. Durante questa fase può maturare esperienze ed acquisire competenze che

serviranno poi nel mercato del lavoro ed è quindi un momento molto importante che offre un'opportunità di inserimento in un contesto che il soggetto aveva deciso di abbandonare. La formazione finalizzata al lavoro consente «di coniugare la creazione di occupazione alle esigenze professionali delle aziende attraverso la cosiddetta formazione *on the job* ovvero l'acquisizione di competenze professionali sul campo»<sup>49</sup>.

Altra fase prevista dal programma Garanzia Giovani è l'accompagnamento al lavoro, offerto da personale qualificato al fine di progettare e attivare strumenti di inserimento lavorativo: esso viene previsto nella fase di orientamento.

Garanzia Giovani prevede anche l'utilizzo dell'apprendistato, contratto molto sostenuto in questo elaborato ed analizzato in seguito, con cui il giovane può avvicinarsi al mercato del lavoro attraverso un percorso formativo riconosciuto. Il contratto può, al termine del periodo di apprendistato, trasformarsi in un contratto a tempo indeterminato.

Altra misura attivabile, in alternativa al contratto di apprendistato, è il tirocinio attraverso cui il giovane può svolgere un'attività lavorativa con una retribuzione che non può superare i 500 euro al mese e i 3.000 euro l'anno. Per stimolare una futura assunzione del lavoratore è previsto un incentivo per l'azienda se l'assunzione avviene entro i 60 giorni che precedono il termine del rapporto.

Nella Garanzia sono previste attività di servizio civile così da avvicinare i giovani ai valori della società e renderli più consci delle realtà esistenti sul territorio.

La Commissione europea ha pensato anche a coloro che sono più intraprendenti e celano il desiderio di aprire una loro attività, prevedendo dei servizi di consulenza mirati e di assistenza per accompagnarli in questo percorso.

---

<sup>49</sup>Informazioni più dettagliate in:

<http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Formazione/Pagine/Formazione-mirata-inserimento-lavorativo.aspx>. Ultimo accesso 19/05/2015.

Altro punto, già ampiamente affrontato nel caso di “*My First EURES Job*”, tratta dell’incentivo alla mobilità internazionale per far sì che i giovani svolgano esperienze lavorative anche al di fuori del territorio di origine scoprendo così nuove culture e aumentando il loro bagaglio di competenze.

D’altra parte, gli sforzi per ridurre la disoccupazione giovanile sarebbero vani se non si pensasse di favorire anche le imprese ad affrontare un percorso intrigato, come quello di Garanzia Giovani, attraverso l’uso di incentivi *ad hoc*. Le aziende ricevono dei *bonus* in base ai tipi di contratti che stipulano con il lavoratore. Da questo incentivo si escludono tra gli altri, gli apprendistati per il diploma e di alta formazione, perché, come vedremo in seguito, questi tipi di apprendistato sono ampiamente utilizzati sottovalutando e svilendo le varie finalità ed opportunità concesse dal contratto.

Infine, non dimentichiamo l’importanza delle tecnologie digitali della nostra era, e così la Commissione europea ha previsto la possibilità di effettuare un percorso di formazione online grazie all’utilizzo di un apposito portale definito “*e-learning*” che permette di seguire da casa dei corsi scolastici e di usufruire dei vari materiali didattici messi a disposizione.

Abbiamo visto come, il programma di garanzia dedicato ai giovani cerca di ascoltare ed analizzare i bisogni dei soggetti a cui si rivolge, con il fine di creare un percorso che li porterà poi ad essere pienamente attivi nel mercato del lavoro. L’obiettivo primario è una riduzione dei soggetti non attivi né in attività di istruzione né in attività formativa né in attività professionale. Per rendere possibili tutti i buoni propositi dell’Unione bisogna tener in considerazione che i vari Stati hanno tra loro delineazioni e conformazioni differenti e servono adeguamenti specifici delle varie misure.

Ecco ritornare, nuovamente, il concetto di “coordinamento tra gli Stati” e di emulazione delle *best practices* attuate con risultati positivi per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

## **CAPITOLO II - LE LINEE DI POLITICA NAZIONALE DI RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO**

### **2.1 ITALIA: BUONI PROPOSITI PER RISANARE LA PIAGA DELLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE**

Parlando di disoccupazione è difficile trovare in Italia un quadro molto diverso da quello degli altri Stati dell'Unione europea. Nel Bel Paese, si parla molto di quali potrebbero essere le misure per risanare la situazione preoccupante dei giovani italiani disoccupati che, secondo dati Istat<sup>50</sup>, a Novembre 2014 erano 279 mila. A livello politico il desiderio e la convinzione di cambiare le cose e rendere l'Italia un posto dove si trova lavoro è diventato un argomento fisso (troppo spesso però le parole restano tali). Durante gli ultimi governi italiani - Monti, Letta, Renzi - il tema del lavoro è stato un tema su cui, subito dall'insediamento dell'esecutivo, si è cominciato a discutere. Questo forte interesse nasce, sicuramente, a seguito della crisi che ha colpito duramente ampie zone in Italia.

D'altronde è risaputo che puntare sul risanamento della crisi occupazionale offre ad un Paese la possibilità di riscattarsi. Il forte impegno in materia di lavoro deriva anche dal perseguimento della linea di pensiero europea che chiede a gran voce riforme del mercato del lavoro. In particolare quando si va a riformare il diritto del lavoro sulle forme contrattuali questo non comporta alcun costo sicché si riesce a favorire la crescita dell'economia con un impegno economico zero.

L'Italia, in quanto Paese membro dell'Unione Europea, ha degli obblighi nei confronti di essa. Un Paese che diventa membro, infatti, deve cedere la sua sovranità economica, nel senso che ha dei vincoli specifici da rispettare - come ad esempio il rapporto massimo deficit/PIL del 3% o l'obbligo di convergere verso il pareggio di bilancio, con l'introduzione di specifiche norme - principio

---

<sup>50</sup> [www.istat.it](http://www.istat.it): File: occupati e disoccupati a Novembre 2014.

che in Italia è stato costituzionalizzato con la riforma dell'art. 81 Cost., o ancora, l'imposizione, per raggiungere tale obiettivo, di un miglioramento annuale del deficit pari ad almeno lo 0,5% e molto altro<sup>51</sup>. Cedendo parte della sua sovranità uno Stato diventa anche un “controllato speciale” soggetto a monitoraggio e valutazione da parte della Commissione europea. Le riforme in materia di lavoro rientrano nei programmi di riforma nazionali e quindi risultano, anch'esse, soggette a valutazione.

In questo capitolo si vogliono evidenziare le più discusse e rinomate riforme in materia di lavoro per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, per aumentare la flessibilità del mercato, per favorire l'assunzione di nuovi giovani e ridurre il rischio di inattività della popolazione. Questi ovviamente sono buoni propositi che necessitano di forte impegno politico ed economico, ma soprattutto di desiderio di cambiamento.

Vedremo come l'Italia ha recepito la Raccomandazione europea attraverso cui si istituisce Garanzia Giovani e come essa l'ha applicata. In seguito daremo una rapida lettura a quello che viene definito “*Jobs Act*” ovvero un disegno di legge che si prefigge di rivoluzionare il mercato del lavoro italiano.

### **2.1.1 Il piano operativo nazionale “Iniziativa Occupazione Giovani”**

Come abbiamo ampiamente osservato nel precedente capitolo, dedicato alle strategie europee per combattere il fenomeno della disoccupazione giovanile, la Commissione, il 22 aprile 2013, ha inviato a tutti gli Stati membri una Raccomandazione invitandoli a garantire ai giovani con un'età inferiore ai 25 anni ed entro 4 mesi dall'abbandono dell'attività scolastica o professionale, un'offerta lavorativa o di proseguimento degli studio attraverso programmi di apprendistato o tirocini. L'obiettivo di tale iniziativa è «offrire prioritariamente

---

<sup>51</sup> Vincoli contenuti nel Patto di Stabilità del 2005, nel Six Pack del 2011 e nel Fiscal Compact del 2012.

una risposta ai giovani che ogni anno si affacciano al mercato del lavoro dopo la conclusione degli studi, ma nello specifico contesto italiano tale iniziativa deve prevedere anche azioni mirate ai giovani disoccupati e scoraggiati, che hanno necessità di ricevere un'adeguata attenzione da parte delle strutture preposte alle politiche attive del lavoro»<sup>52</sup>.

Attraverso la Raccomandazione la Commissione europea ha invitato gli Stati a creare in tempi rapidi un'offerta di lavoro e di studio per gli under 25 adeguata a fronteggiare il rischio di disoccupazione nel lungo termine. Nello specifico, tale raccomandazione «rappresenta una innovazione importante nelle politiche europee rivolte a questo target, poiché sancisce un principio di sostegno ai giovani fondato su politiche attive di istruzione, formazione e inserimento nel mondo del lavoro, finalizzate a prevenire l'esclusione e la marginalizzazione sociale. Inoltre la Raccomandazione innova profondamente il bilancio europeo, introducendo un finanziamento importante, con valenza anche anticiclica, nelle regioni dove la disoccupazione giovanile risulta superiore al 25%»<sup>53</sup>.

Con il Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani la nostra nazione ha posto le basi per l'attivazione della stessa delineando le linee guida e gli obiettivi per le Regioni.

A tale scopo il programma «richiede una strategia unitaria e condivisa tra Stato e Regioni ai fini di un'efficace attuazione a livello territoriale». In tal senso è necessario dapprima individuare delle azioni comuni a livello nazionale e poi delle misure specifiche per ogni Regione, che a sua volta, ha l'obbligo di adottare un proprio piano di attuazione della garanzia. Le Regioni devono quindi «attuare concretamente le azioni di politica attiva verso i giovani destinatari del Programma, rendendo disponibili le misure» poiché esse ricoprono la posizione «di coordinamento dell'organizzazione della "rete" dei Servizi pubblici per

---

<sup>52</sup> Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani disponibile in [http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/01\\_08\\_2014%20Piano%20di%20attuazione%20italiano%20della%20Garanzia%20per%20i%20Giovani.pdf](http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/01_08_2014%20Piano%20di%20attuazione%20italiano%20della%20Garanzia%20per%20i%20Giovani.pdf).

<sup>53</sup> <http://europalavoro.lavoro.gov.it/Documents/PON-occupazione-giovani.PDF>

l'impiego e privati accreditati, che avranno il compito di svolgere una funzione di accoglienza, orientamento e individuazione delle necessità e potenzialità dei giovani per individuare il percorso più in linea con le attitudini e le esperienze professionali». Esse, infatti, rivestono il ruolo di «intermedi che si posizionano tra il Ministero del Lavoro che ha definito il Piano nazionale e la rete dei Servizi per l'Impiego dislocati sul territorio, che accolgono i giovani»<sup>54</sup>. Infine sono stati definiti gli ambiti di intervento e i limiti di spesa per ciascuno.

L'11 luglio 2014 la Commissione europea ha adottato il programma operativo nazionale per l'implementazione dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI) in Italia proposto nel febbraio 2013. Il budget previsto è di 6 miliardi di euro di cui possono beneficiare gli Stati membri in cui la disoccupazione supera il 25%. L'Italia è destinataria di più di 530 milioni di euro da destinare al supporto all'occupazione dei giovani. Con il programma attuativo si mira a favorire l'adozione dell'iniziativa europea Garanzia Giovani.

Inoltre per semplificare l'accesso da parte dei giovani al Piano di Garanzia è stato previsto un portale internet in cui è possibile compilare la domanda di iscrizione al progetto e ricevere tutte le informazioni utili, con il fine di fornire un sistema di informazione e comunicazione unitario.

## **2.1.2 Gli incentivi a favore della Garanzia per i Giovani e i primi risultati**

Una richiesta molto forte che arriva sia dal lato dell'offerta di lavoro sia dal lato della domanda è una forma di incentivi che stimoli nuove assunzioni di giovani. Adapt ha eseguito uno studio<sup>55</sup> per mostrare come, in realtà, i fondi da destinare a questo scopo ci siano: il rischio è che siano inefficaci. Secondo lo studio in questione innanzitutto si confonde troppo spesso il termine “giovane”

---

<sup>54</sup> V. Il ruolo delle regioni in [www.garanziegiovani.gov.it](http://www.garanziegiovani.gov.it). Ultimo accesso 12 marzo 2015.

<sup>55</sup> Si veda in particolare: <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/02/Occupazione-giovanile-la-mappa-degli-incentivi.pdf>

non avendo una chiara ed uniforme definizione di esso: il *range* di età appare dunque molto labile.

Inoltre si mostra come a livello nazionale ci siano troppe frammentazioni di tali incentivi. Ovvero questi sono suddivisi in ben quattro livelli di tipo economico, fiscale, normativo e contributivo. Nello specifico gli incentivi di natura economica e fiscale sono spesso rivolti a giovani donne da assumere con contratti di tirocinio o a giovani ricercatori. Con quelli di tipo contributivo lo Stato riconosce per un periodo di 18 mesi incentivi pari a 1/3 della retribuzione lorda mensile imponibile ai fini previdenziali.

L'apprendistato, che sarà approfondito in seguito, è una forma contrattuale ancora poco utilizzata, ma che racchiude in sé una mix di incentivi di natura normativa, contributiva e fiscale. Per promuovere l'occupazione giovanile si punta molto a dar spazio a questo contratto e in particolar modo al contratto di apprendistato di formazione e ricerca, ora poco utilizzato, per il quale sono previste agevolazioni economiche fino a 6mila euro per rapporti a tempo pieno e fino a 4 mila euro per quelli part-time.

Italia Lavoro<sup>56</sup> ha inserito il contratto di apprendistato tra i progetti volti alla promozione dell'occupazione giovanile. Il problema degli incentivi risulta essere spesso una sovrapposizione di obiettivi e un scarso livello di informazione sul loro reperimento.

Per stimolare un incremento dell'occupazione viene incentivato di gran lunga il tirocinio che però rischia di entrar in conflitto con il contratto di apprendistato. A mio parere è preferibile l'utilizzo del secondo contratto in quanto esso rientra nella categoria dei contratti a tempo indeterminato, a differenza del tirocinio, caratterizzato da una temporaneità definita.

---

<sup>56</sup> Italia Lavoro è una società per azioni nata per effetto della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 maggio 1997 e totalmente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Opera come ente strumentale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro, dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

Inoltre, con la forte crisi occupazionale si genera molte volte il fenomeno dell'auto-imprenditorialità grazie alla fitta rete di incentivi ad esso legati. Che se da una parte mostra la voglia di rivincita dei giovani, dall'altra è facilmente correlato ad alta mortalità imprenditoriale.

Gli incentivi, dunque, ci sono, ma troppo spesso sono erroneamente affidati a dei programmi o entrano in conflitto con altre forme di sviluppo. È necessaria una revisione delle forme di incentivazione, ma ancor più degli obiettivi che esse si prefiggono. Quelli destinati alla Garanzia Giovani riguardano principalmente le imprese che scelgono di assumere un giovane iscritto al progetto. In tal senso è previsto un bonus che varia dai 1.500€ a 6.000€ per le assunzioni a tempo indeterminato, fino ai 4.000€ per le assunzioni a tempo determinato o in somministrazione. Per quanto riguarda il contratto di apprendistato per l'alta formazione e la ricerca si arriva a 6.000€, così come per l'inserimento attraverso tirocinio.

Inoltre, il programma vuole spronare, come visto, anche l'imprenditorialità dei giovani, che non per forza devono inserirsi nel mercato del lavoro solo tramite subordinazione ad un datore di lavoro. Così la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) ha dedicato loro il piano "*Jobs for Youth*" rendendo disponibili 500 milioni di euro per tale fine di cui possono beneficiare le PMI fino a 250 dipendenti, le *Mid-Cap* fino (dai 250 ai 3.000 dipendenti) e le *Startup* innovative.

A poco più di un anno dal lancio di Garanzia Giovani emergono i primi risultati: se da una parte i giovani che si iscrivono al programma sono sempre di più, ricordiamo che poco meno della metà non supera la selezione perché priva dei requisiti richiesti.

*Tabella1 – Incremento percentuale dei registrati, dei presi in carico e degli individui interessati da una misura e avanzamento percentuale nell'ultimo mese.*

*Riferimento Report del 15/05/2015.*

	<b>4 settimane prima</b>	<b>15 maggio 2015</b>	<b>incremento</b>
<b>NUMERO GIOVANI REGISTRATI</b>	<b>515.533</b>	<b>568.576</b>	<b>10.3%</b>
<b>NUMERO GIOVANI PRESI IN CARICO</b>	<b>260.324</b>	<b>299.063</b>	<b>14.9%</b>
<b>NUMERO GIOVANI A CUI È STATA PROPOSTA UNA MISURA PREVISTA DAL PIANO</b>	<b>73.476</b>	<b>90.190</b>	<b>22.7%</b>

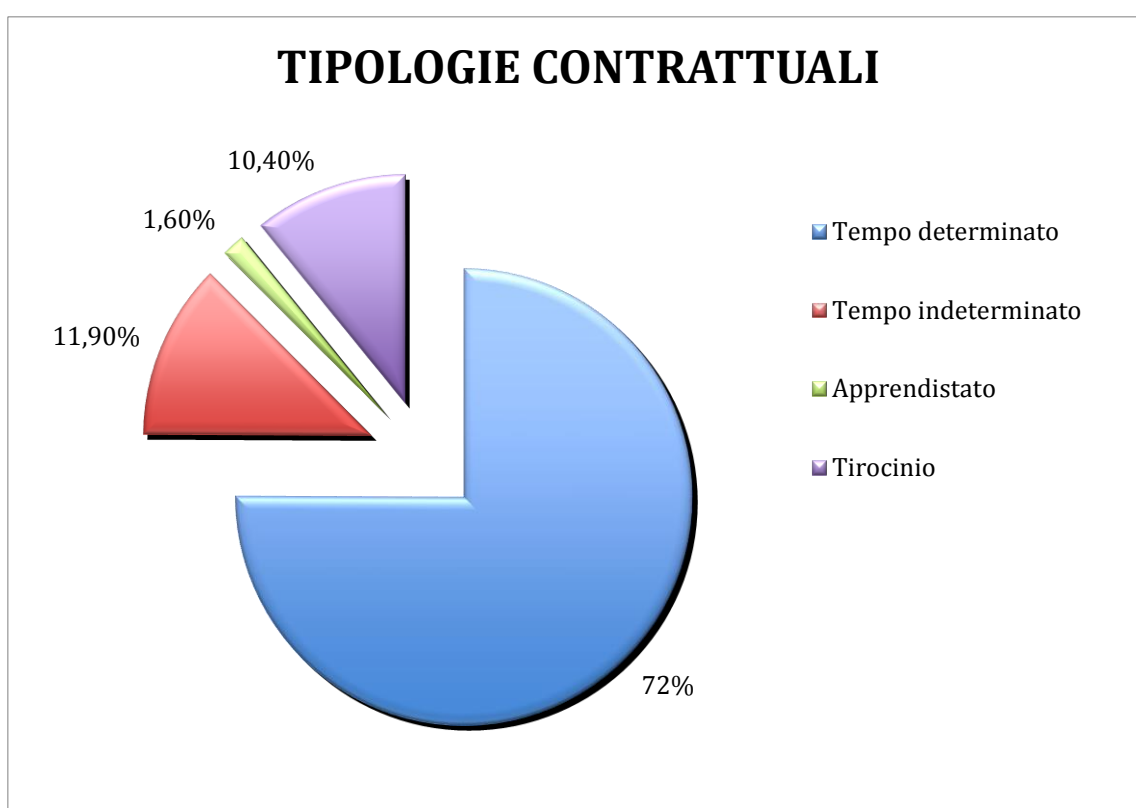
(Fonte: Report Garanzia Giovani, 2015)

Osserviamo, inoltre, che le misure proposte ai giovani sono in larga percentuale contratti a tempo determinato (ben il 72%) mentre solo l'1,6% riguarda i contratti di apprendistato, punto rilevante per la Raccomandazione. Si evince il problema persistente della situazione italiana ovvero la precarietà. Nei capitoli seguenti vedremo che il contratto a tempo determinato non necessariamente rappresenta un lato oscuro, ma ad ogni modo, l'abuso di tale tipologia contrattuale non faccia altro che recare instabilità nel mercato del

lavoro.

Per un efficiente inserimento dei giovani nell'attività lavorativa bisogna puntare su contratti di apprendistato capaci di avvicinare gradualmente i giovani al lavoro stimolandone il loro interesse e offrendogli l'opportunità di acquisire delle competenze utili alla formazione professionale.

*Figura 1 - Incidenza percentuale dei posti disponibili per tipologia contrattuale*



(Rielaborazione personale dei dati del Report su Garanzia Giovani, 2015)

A oggi tali contratti sono ancora poco utilizzati, ed ancor meno le tipologie di apprendistato differenti dalla qualifica professionale o dal diploma. L'apprendistato di alta formazione e ricerca è utilizzato pochissimo, precludendo al paese la possibilità di avere giovani su cui investire per un incremento della

sezione di ricerca & sviluppo, altro elemento su cui attraverso la Raccomandazione si invitano gli Stati ad investire.

## **2.2 IL RUOLO DELL'UNIVERSITA' NELLA TRANSIZIONE SCUOLA - LAVORO**

Già nel XIX secolo le Università svolgevano una funzione di ricerca «diventando soggetto centrale della formazione e della ricerca, con il fine di contribuire allo sviluppo socio-economico dell'uomo»<sup>57</sup>.

Durante il Consiglio di Lisbona del 2000, la Commissione europea si era prefissata l'obiettivo di raggiungere una “*Economia basata sulla conoscenza*”. A tal fine apparve necessario puntare su uno sviluppo, ancor prima di tutto, culturale. Le Università possono trovar una loro identità anche nel mercato del lavoro fungendo da ponte di collegamento tra studenti e imprese.

In tal senso per gli Stati membri è auspicabile favorire i giovani nella ricerca di una stabile occupazione in grado di garantire loro una certa indipendenza economica ed autosufficienza. In Italia, con la Riforma Biagi, s'investe l'Università di un importante ruolo d'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Proprio nella premessa di una comunicazione del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, rivolta alle Università, agli assessorati al lavoro e alle direzioni generali, si legge che «la riforma del mercato del lavoro avviata dalla legge Biagi ha affidato alle scuole superiori e alle Università importanti funzioni nell'ambito dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. La difficile transizione dal mondo dell'istruzione e della alta formazione a quello del lavoro rimane una delle principali criticità del nostro Paese come bene evidenziano, da lungo tempo

---

<sup>57</sup> Cit. F. Pennacchi, *Struttura e ruolo dell'università*, 2008, in: [www.agrireregionieuropa.univpm.it](http://www.agrireregionieuropa.univpm.it). Ultimo accesso 21/04/2015.

ormai, tutti i *benchmark* internazionali. Esiste, innanzitutto, una questione di “tempi” della transizione, che sono eccessivamente lunghi e alimentano preoccupanti fenomeni di disoccupazione, anche intellettuale di lunga durata [...]. Una seconda questione attiene ai “modi” della transizione. La ricerca del lavoro avviene prevalentemente attraverso canali informali e non strutturati [...]. È per questa ragione che la Legge Biagi (articoli 6 e 50 del decreto legislativo n. 276/2003) ha riconosciuto alle Università una autorizzazione *ope legis* all’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro (ponendo come unico vincolo l’interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro) nonché importanti compiti di progettazione dei percorsi di alto apprendistato utili al conseguimento di un titolo di studio dell’alta formazione anche in ambiente lavoro (circolari del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 10 ottobre 2004 e n. 6 del 14 gennaio 2006)»<sup>58</sup>.

Si rammenta che, in questo modo, non ci si presuppone lo scopo di deviare il ruolo cardine dell’Università, né tantomeno di sovrapporlo a quello di altri istituti, come ad esempio le agenzie interinali. Infatti, le Università operano, ed hanno l’obbligo di farlo, senza scopo di lucro alcuno ed hanno, altresì, l’obbligo di trasferire le informazioni utili alle autorità competenti.

L’intento è, dunque, far sì che si crei una fitta rete di relazioni tra scuola e imprese così da facilitare la transizione tra l’uno e l’altro luogo grazie ad un collegamento diretto. Sempre nella circolare si legge che il *placement* universitario non deve limitarsi a favorire l’incontro tra le richieste delle imprese e i vari *curricula* degli studenti/laureati, ma deve incoraggiare un’approfondita analisi dei bisogni di entrambe le parti: in questo modo si misura l’efficacia del sistema.

Due importanti leve del *placement* sono rappresentate dai tirocini formativi e dall’alto apprendistato. Il primo è ampiamente trattato dalla letteratura e

---

<sup>58</sup> M. Gelmini, M. Sacconi, (2011), Circolare interministeriale del 4 Agosto 2011, in [www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it).

conosciuto nel mercato del lavoro. Il secondo invece è ancor poco diffuso. Se applicato adeguatamente e con una certa frequenza permetterebbe di generare un'anticipata acquisizione di competenze lavorative senza abbandonare il percorso di studi.

Il tema dell'apprendistato sarà ampiamente discusso nel capitolo II, ad esso dedicato. Ad ogni modo, attraverso la valorizzazione di tirocinio e di apprendistato si riuscirebbe a valorizzare il ruolo d'intermediazione dell'università.

Un caso concreto è dato da Almalaurea, servizio nato nel 1994 nell'Università di Bologna, che consente di caricare *online* i vari *curricula* degli studenti, che possono poi essere visionati comodamente dalle imprese interessate. Ad oggi questo servizio rappresenta il 90% dei laureati italiani con l'obiettivo di «stabilire rapporti di cooperazione in Europa e a livello extra-europeo, con particolare attenzione al bacino del Mediterraneo, offrire a partner esteri le proprie competenze per la costituzione di reti di Atenei e banche dati di laureati, costruire network internazionali utili alla valorizzazione dei giovani»<sup>59</sup>.

#### ***Box 1 – La “Terza Missione” dell’Università***

La Commissione europea definisce il ruolo dell'Università nella cosiddetta Economia della Conoscenza. Nella Comunicazione della Commissione del 05/02/2003, relativa al ruolo dell'Università nell'Europa della Conoscenza si legge che «la società della conoscenza dipende, per la sua crescita, dalla produzione di sapere di tipo nuovo, dalla sua trasmissione mediante l'istruzione e la formazione, dalla sua divulgazione tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e dal suo uso nei nuovi processi industriali e nei servizi». Ancora, si riconosce l'importante ruolo svolto dalle Università in quanto “luoghi unici” che «partecipano al nucleo stesso di tutti questi processi,

<sup>59</sup> Si veda: <http://www.almalaurea.it/info/chisiamo>.

grazie al loro ruolo centrale in tre settori: ricerca e sfruttamento dei risultati della stessa grazie alla cooperazione industriale e alle aziende *spin-off*; istruzione e formazione, in particolare formazione dei ricercatori; sviluppo regionale e locale, cui possono contribuire in modo significativo». All'Università si associa una nuova finalità, meglio conosciuta come "Terza Missione" secondo cui l'Università dovrebbe essere propulsore di diffusione di nuova conoscenza e nuove tecnologie. A tal proposito ricordiamo le altre due finalità principali dell'Università: la prima è quella più basilare dell'insegnamento, mentre la seconda interessa la dimensione della ricerca scientifica. In questo contesto la "Terza Missione" risulta essere quella di sostenitore di sviluppo sociale. Tale termine, coniato nel 2000<sup>60</sup> ne "*L'innovazione in un'economia fondata sulla conoscenza*" sancisce il nuovo ruolo del sistema di istruzione per eccellenza.

L'università non si deve limitare più solamente alla formazione di giovani competenti, ma deve essere in grado di creare una fitta rete di relazioni con il territorio così da favorire la crescita sociale. Infatti, le Università interessano quattro importanti sfere dello sviluppo socio-economico di un Paese, ovvero« la produzione della conoscenza, principalmente mediante la ricerca scientifica; la sua trasmissione mediante l'istruzione e la formazione; la sua diffusione con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione; il suo sfruttamento per il tramite dell'innovazione tecnologica». In tal senso, le Università contribuiscono anche al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla Strategia di Lisbona grazie alla loro capacità di creare occupazione e coesione sociale, e di aumentare il livello di istruzione europeo.

---

<sup>60</sup> Come si legge nell'articolo di A. Balsamo, (2014), *La terza missione dell'Università: una via contro la disoccupazione giovanile?*, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it). Ultimo accesso 18/04/2015.

### **2.2.1 Riformare la scuola per evitare la formazione di nuovi NEET**

In sede di analisi della condizione dei giovani europei ed italiani, non bisogna dimenticare che essi «non costituiscono un gruppo omogeneo e vivono in ambienti sociali differenti; inoltre, occorre dedicare una particolare attenzione ai giovani che sono maggiormente a rischio di diventare o restare NEET»<sup>61</sup>.

Come detto in precedenza, è importante accompagnare i giovani nel passaggio dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro impedendo loro di diventare inattivi. I NEET sono 7.2 milioni in tutta Europa e, in Italia sono, più del 17%. Molti giovani si allontanano dall'ambiente scolastico già dalla scuola primaria complice anche una scuola che non riesce a farli affezionare all'istruzione.

In un rapporto di Eurofound<sup>62</sup> si individuano le principali cause che portano un giovane a diventare un NEET. In particolare, come si legge, avere una disabilità incrementa la possibilità di diventare inattivi del 40%, avere un background di immigrazione la aumenta del 70%, avere un basso livello di istruzione triplica le possibilità, mentre vivere in zone remote le fa crescere fino a 1,5 volte. Ancora, influisce notevolmente anche la fascia di reddito di appartenenza della famiglia di origine; avere dei genitori disoccupati incrementa la probabilità del 17%. Le stesse raddoppiano qualora i genitori possiedano un livello di istruzione basso, arrivando al 30% in più nel contesto di genitori divorziati.

Per una forte scossa alla situazione lavorativa dei giovani europei «i mercati del lavoro dovrebbero anche diventare più inclusivi in modo da offrire opportunità professionali a coloro che finiscono la scuola, ma anche da assicurare

---

<sup>61</sup> In particolare si veda il DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE *che accompagna il documento* Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani, p. 3.

<sup>62</sup> Rapporto visibile in:

[http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_files/pubdocs/2011/72/it/1/EF1172IT.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2011/72/it/1/EF1172IT.pdf).  
Ultimo accesso 21/05/2015.

che dei primi lavori di breve durata fungano da trampolino di lancio verso impieghi più stabili e non da strada senza futuro per i giovani lavoratori. Ciò è particolarmente difficile in Paesi quali Francia, Italia, Giappone e Spagna, dove la segmentazione dei mercati del lavoro è perpetrata mediante regolamenti eccessivamente restrittivi sui contratti permanenti»<sup>63</sup>. Un altro elemento su cui concentrare attenzione e risorse riguarda il contesto scolastico che deve formare i giovani e avvicinarli al mondo del lavoro. Se da un lato abbiamo una situazione in cui i sistemi contrattuali restrittivi limitano l'accesso al lavoro, dall'altro abbiamo, invece, un sistema d'istruzione che non è in grado di offrire dei lavoratori competenti alla domanda del mercato.

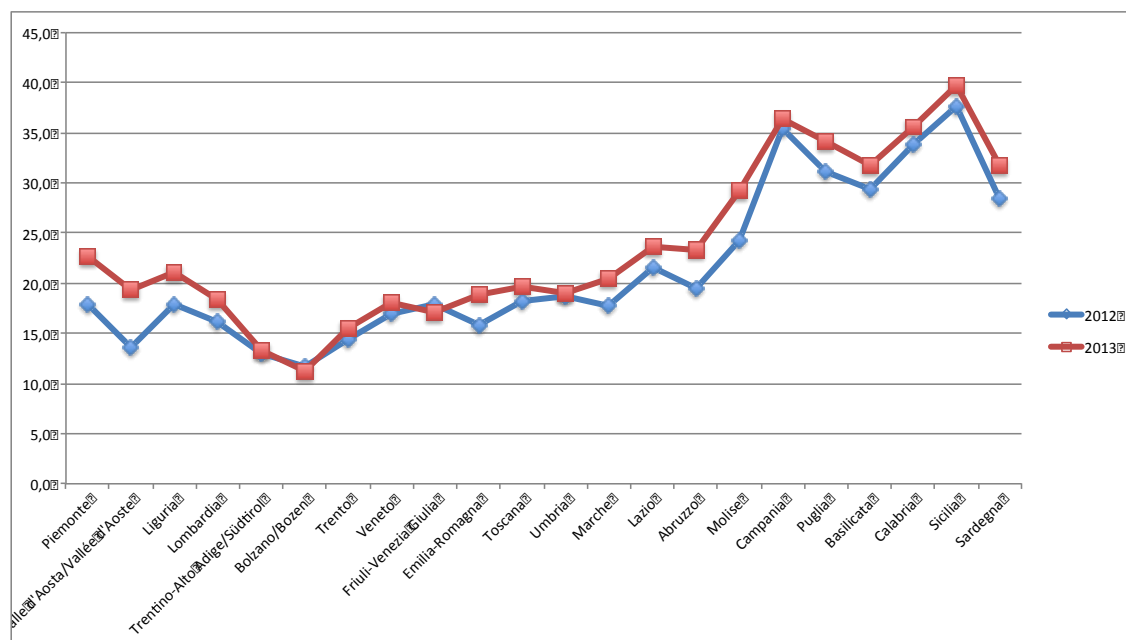
Gli Stati devono comprendere che la scuola non è solo una spesa, ma è molto di più: il più importante investimento a lungo termine che si possa fare. A tal proposito «dobbiamo rendere la scuola la più efficace politica strutturale a nostra disposizione contro la disoccupazione – anzitutto giovanile, rispondendo all'urgenza e dando prospettiva allo stesso tempo»<sup>64</sup>. Si deve riscoprire il ruolo della scuola in grado di fornire conoscenze e saper generare nuove competenze attraverso il rafforzamento di laboratori per far sperimentare e accrescere le capacità dei giovani.

---

<sup>63</sup> V. OECD, *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, Sintesi in italiano, 2010, p. 1 e ss, in <http://www.oecd.org/els/emp/46769558.pdf>. Ultimo accesso 22/05/2015

<sup>64</sup> Si veda la sezione relativa al punto 5 del programma “La Buona Scuola” in: [http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/09/Fondata-sul-Lavoro\\_-da-LA-BUONA-SCUOLA\\_-Rapporto\\_-3-settembre-2014.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/09/Fondata-sul-Lavoro_-da-LA-BUONA-SCUOLA_-Rapporto_-3-settembre-2014.pdf). Ultimo accesso 20/05/2015.

Figura 2 - Giovani Neet di 15-29 anni per sesso e regione - Totale. Anni 2012-2013.



(Rielaborazione personale di dati Istat, 2015)

La forte crisi in cui è immersa l'Europa fa sì che le imprese per assumere concentrino l'attenzione sulla ricerca di competenze chiave, che molto spesso i giovani non possiedono. L'Italia deve fare come altri Paesi europei - più maturi in questo campo - in cui si stimolano esperienze di alternanza scuola - lavoro durante la formazione secondaria. Occorre «avvicinarsi alla costruzione di una via italiana al sistema duale, che ricalchi alcune buone prassi europee, ma che tenga in considerazione le specificità del tessuto industriale italiano e valorizzi la migliore tradizione di formazione professionale»<sup>65</sup>. Nelle scuole bisogna rafforzare i laboratori degli istituti tecnici capaci di generare nuovi talenti e vederli come “palestre di innovazione” in cui spronare il *Made in Italy*.

<sup>65</sup> [http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/09/Fondata-sul-Lavoro\\_-da-LA-BUONA-SCUOLA\\_-Rapporto\\_-3-settembre-2014.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/09/Fondata-sul-Lavoro_-da-LA-BUONA-SCUOLA_-Rapporto_-3-settembre-2014.pdf)

Nel capitolo III dedicato alla descrizione del contratto di apprendistato di analizzerà, nello specifico, il sistema duale tedesco mettendolo a confronto con il sistema di istruzione italiano. Inoltre, sarà esposta in sintesi la proposta “La Buona Scuola” fortemente voluta dal presidente Matteo Renzi, la quale si prone di avvicinare il nostro sistema di istruzione a quello tedesco. È importante seguire le *best practices* europee e prenderle come esempio per migliorare la situazione nazionale.

### **2.3 LA NUOVA RIFORMA DEL LAVORO: IL JOBS ACT**

In tempo di crisi gioca un ruolo fondamentale la capacità di riformare il mercato del lavoro e saperlo adattare alle esigenze di una nazione. In Italia, come nel resto d’Europa, è sempre stata data un’importanza notevole al lavoro, considerandolo un fattore di svolta per un Paese. In particolare, ad ogni cambio di governo si tende, da subito, a realizzare riforme strutturali nel campo delle politiche attive del lavoro. Abbiamo considerevoli esempi italiani, in ordine di tempo, come il Governo Monti, Letta, e Renzi<sup>66</sup>.

Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente e del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Giuliano Poletti, ha approvato un decreto legge contenente disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese, che rappresenta una delle due parti componenti il Jobs Act, il quale si inserisce nel panorama politico a poco più di tre anni da un’altra grande riforma del mercato del lavoro, la Riforma Fornero.

Il *Jobs Act* rappresenta un provvedimento urgente - come si legge su una nota pubblicata nel sito del governo - che contiene, vari interventi tra cui alcuni

---

<sup>66</sup> Nell’elaborato si darà spazio alle riforme volute dal Governo Renzi. Nonostante ciò, è utile ricordare che i due governi precedenti, Monti e Letta poi, hanno basato gran parte del loro mandato sul rinnovamento del mercato del lavoro. La flessibilità e la ricerca di semplificare l’accesso, per i giovani in modo particolare, sono il filo conduttore delle azioni normative.

specifici per semplificare il contratto a tempo determinato e il contratto di apprendistato così da adattarli al contesto economico attuale del Paese e garantire una maggior occupazione in particolar modo ai giovani italiani.

L'esecutivo Renzi (nella veste del ministro Poletti) ha delineato un nuovo programma di riforme, che interessano il mondo del lavoro e il *welfare*, incentrate sul cosiddetto *Jobs Act*, con l'obiettivo finale di risolvere la grave crisi occupazionale che ha investito il nostro Paese, e non solo. Con il termine *Jobs Act* ci si riferisce ad un insieme di interventi a livello di mercato del lavoro, «tuttavia lo scopo è anche quello di ridisegnare complessivamente l'intero assetto della materia, operando sia sul versante dei contratti, sia su quello delle tutele nel mercato del lavoro, con l'annuncio di un progetto riformatore mai realizzato in Italia negli ultimi 40 anni»<sup>67</sup>. Rammentiamo che nonostante si usi riservare il termine *Jobs Act* alla legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 «è chiaro che questa, per quanto più corposa e rilevante, ne rappresenta solo il secondo atto, rispetto al primo atto, rispetto al primo dato dal d.l. n. 34 del 2014, convertito nella legge n. 78 del 2014»<sup>68</sup>. Si può dunque parlare di “Pacchetto Poletti”, o generalmente di *Jobs Act* senza dimenticare la sua natura plurima.

Il *Jobs Act* fin dal suo esordio ha spaccato in due l'opinione pubblica creando due schieramenti contrapposti: da una parte i critici e dall'altra i fautori della riforma. I primi sostengono che “che il *Jobs Act* determina un drastico ridimensionamento dei diritti dei lavoratori e che a fronte di tali perdite i vantaggi sarebbero pochi e incerti”. In tal senso «la perdita principale riguarda la disciplina dei licenziamenti, che prevede il superamento dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, con la conseguenza di accrescere significativamente la possibilità per le imprese di licenziare i propri lavoratori (o, comunque, di tenerli

---

<sup>67</sup> Massimo D'Antona, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.it - 233/2014, pag. 2 e s.

<sup>68</sup> Cit. F. Carinci, *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 3/2014, CEDAM, 2014, p. 1 e ss.

sotto ricatto con la minaccia del licenziamento)». Il secondo schieramento, quello dei fautori della riforma in oggetto, sostiene che il *Jobs Act*, moderno e contemporaneo, sia capace di “ridisegnare il mercato del lavoro” attraverso l’introduzione del contratto a tutele crescenti, che consentirà di aumentare il tasso di occupazione<sup>69</sup>.

Altresì è vero, come sostiene Rodano, che il *Jobs Act* non può essere riassunto in queste due posizioni estremiste sulla “difesa/abolizione dell’articolo 18”. La riforma del mercato del lavoro, condivisa o meno, non si semplifica nella sola riforma dei licenziamenti. Essa propone diversi interventi in particolare sul contratto a termine e sul contratto di apprendistato, entrambi oggetto di studio in questa sede, e sull’introduzione del nuovo contratto a tutele crescenti.

Gli interventi sono molteplici e tutt’ora in fase di definizione. Si sceglie quindi di proporre una visione globale, seppur non definitiva, concentrandosi sugli elementi più rilevanti per l’analisi della situazione che interessa i giovani lavoratori. Il disegno di legge mira a rivoluzionare tutti gli elementi del mercato del lavoro: gli ammortizzatori sociali, i servizi per il lavoro e le politiche attive, le procedure e gli adempimenti in materia di lavoro, le forme contrattuali ed una conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita<sup>70</sup>.

Il Governo Renzi si pone l’ambiziosa sfida di sviluppare innovazioni rispetto a quelle già introdotte dal d.lgs n.276 del 2003, la cosiddetta Riforma Biagi, e di modificare alcuni aspetti già regolati dalla legge Fornero - che già aveva modificato in larga misura il nostro Diritto del Lavoro - e introducendo riforme molto più ampie che o non sono state trattate, o sono state trattate marginalmente dalle L. 92/2012. Il *Jobs Act* in particolare si prefigge l’obiettivo della cosiddetta “*flexicurity*” (parola composta da flessibilità più sicurezza) ovvero una *security*

---

<sup>69</sup> Si veda G. Rodano, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act*, 2015, scaricabile da [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it). Ultimo accesso 11/05/2015.

<sup>70</sup> In particolare si veda:

[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/decreto\\_lavoro/Interventi%20per%20il%20lavoro.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/decreto_lavoro/Interventi%20per%20il%20lavoro.pdf)

«tramite le politiche passive e attive, che la legge delega tratta ampiamente con una sostanziale continuità con la legge Fornero»<sup>71</sup> e una *flexibility* in grado di favorire l'incontro tra domanda e offerta del mercato del lavoro.

Per fare ciò il *Jobs Act* propone una serie di novità: la smaterializzazione del *Documento Unico di Regolarità contributiva* (in seguito "DURC"), rilasciato da Inps, Inail e Casse Edili a seguito di una unica richiesta, ed è relativo a pagamenti e adempimenti previdenziali, assistenziali e assicurativi<sup>72</sup>.

Altra importante parte del *Jobs Act* è rappresentata dalla Legge 10 dicembre 2014, n. 183 che contiene le "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro". Tali deleghe al Governo, come si legge all'art. 1, comma 1, lo scopo «di assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, di razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e di favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro»<sup>73</sup>.

La vera sfida del *Jobs Act* è togliere l'enfasi dalla tutela del lavoratore attraverso i contratti di assunzione e riporla in una riforma vera e propria del mercato del lavoro attraverso un nuovo sistema di tutele grazie alle quali sarà più facile licenziare ma anche, e soprattutto, più semplice assumere. C'è quindi un obiettivo di flessibilità che possa favorire le persone nella transizione tra un posto di lavoro ad un altro.

---

<sup>71</sup> Così F. Carinci, *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 3/2014, CEDAM, 2014, p. 17.

<sup>72</sup> Definizione in [www.inail.it](http://www.inail.it). Ultimo accesso 19/05/2015.

<sup>73</sup> Per il decreto legislativo completo si veda <http://www.dottrinalavoro.it/wp-content/uploads/2014/12/183-2014-Legge-delega-Jobs-Act.pdf>. Ultimo accesso 22/05/2015.

In questa sede gli interventi di nostro interesse sono quelli rivolti a due contratti: in particolare per quanto concerne il contratto a termine si prevede l'innalzamento da 12 a 36 mesi della durata del primo rapporto di lavoro a tempo determinato per il quale non è richiesto il requisito della cosiddetta causalità, fissando il limite massimo del 20% per l'utilizzo dell'istituto. Il contratto può essere più volte prorogato e il limite dei tre anni può essere superato qualora sussistano ragioni oggettive e si faccia riferimento, comunque, alla stessa attività lavorativa.

Per quanto riguarda il contratto di apprendistato, invece, si prevede il ricorso alla forma scritta per il solo contratto e patto di prova e non più anche per il piano formativo individuale, e l'eliminazione della condizione per cui per assumere un apprendista è necessaria la conferma in servizio di altri apprendisti presenti in azienda. Si prevede una retribuzione per l'apprendista pari al 35% di quella prevista per il livello contrattuale di inquadramento, ricordando che inoltre, è possibile sotto-inquadrare l'apprendista fino a due livelli inferiori. Sempre sul sito del Governo si legge che “per il datore di lavoro viene eliminato l'obbligo di integrare la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere con l'offerta formativa pubblica, che diventa un elemento discrezionale”<sup>74</sup>.

Nel sito del Ministero delle Economie e delle Finanze si legge che «è ampiamente riconosciuto che le riforme del lavoro introdotte in Italia e in altri Paesi europei negli ultimi due decenni con l'obiettivo di incrementare l'occupazione attraverso una maggiore flessibilità e deregolamentazione del mercato sono intervenute per lo più 'al margine', ovvero agendo sulle condizioni dei nuovi entranti (*'outsiders'*), lasciando, invece, sostanzialmente inalterate quelle degli *'insiders'*. Ciò ha determinato un aumento del divario regolamentare tra le due categorie e, conseguentemente, della segmentazione del mercato del lavoro. Sotto tale profilo, una prima considerazione sulla riforma introdotta in

---

<sup>74</sup> Si veda il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014 presente in [www.governo.it](http://www.governo.it). Ultimo accesso 08/04/2015.

Italia con la L. n. 92 del luglio 2012 è che, diversamente dagli interventi del 1997 e del 2003, essa si è posta in un'ottica di riordino della flessibilità in entrata (con l'obiettivo di razionalizzare l'ampia varietà di tipologie contrattuali) e di ribilanciamento della flessibilità in uscita (attraverso la revisione della normativa sui licenziamenti individuali dei lavoratori a tempo indeterminato). Al tempo stesso ha ampliato la platea dei soggetti beneficiari del sistema di protezione sociale con l'introduzione dell'ASpI e della mini-ASpI in sostituzione dell'indennità di disoccupazione ordinaria e della mobilità con il coinvolgimento di nuovi *target* di popolazione precedentemente non inclusi dalla rete di sicurezza. Tenendo presenti gli aspetti di innovazione legislativa effettivamente entrati in vigore e implementati al momento in cui si scrive, la nota analizza le riforme del mercato del lavoro adottate in Italia dalla fine degli anni '90 al 2012. Lo scopo è verificare, attraverso metodi quantitativi, gli effetti di queste sulle dinamiche di transizione tra i diversi stati occupazionali e, ove possibile, tentare di individuare direttrici di policy per futuri interventi di riforma»<sup>75</sup>.

A tal proposito «la legge 28 giugno 2012, n. 92, recante “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”, interviene nell'attuale fase storica - contrassegnata da un pressoché totale stallo dell'economia, dovuto a fattori vari, riconducibili in buona sostanza al progressivo estendersi della concorrenza internazionale in ragione della sempre più marcata affermazione della globalizzazione - per ridare impulso all'occupazione, soprattutto giovanile, frenata da una crisi a tal punto intensa da non lasciar presagire, in tempi brevi, u ritorno a condizioni di sviluppo legate a parametri di normalità [...].La legge 28 giugno 2012, n. 92 si propone [...] di realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica

---

<sup>75</sup> D. Dankova, G. Di Domenico, G. Infantino, M. Pàlmera, *Mercato del lavoro tra riforme e crisi economica: quali effetti su dualismo e instabilità dell'occupazione?*, Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef), 2014, in [www.dt.mef.gov.it](http://www.dt.mef.gov.it), pag. 1 e ss.

e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione, favorendo, in particolare, alcune specifiche finalità espressamente contemplate dall'art. 1, comma 1, lett. da a) a g)»<sup>76</sup>.

Le misure normative successive la Riforma Fornero mirano a incentivare l'occupazione per lo più dei giovani rendendo più semplici e attuativi i contratti definiti “temporanei” con l'obiettivo futuro di farli convergere in uno unico: il contratto a tutele crescenti.

Secondo il *Jobs Act* le privilegiate vie d'ingresso nel mercato del lavoro saranno, appunto, il contratto a tutele crescenti, l'apprendistato e il contratto a tempo determinato. Di seguito vediamo in breve come si articola il contratto a tutele crescenti. La descrizione è circoscritta in quanto esso è, al momento della stesura, in fase di delineazione.

### **2.3.1 Il contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti**

Una grande innovazione che si riscontra nel *Jobs Act*, in particolare nel d.lgs. 04 marzo 2015, n. 23, riguarda l'attuazione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, il cosiddetto CATUC, che va a modificare il contratto a tempo indeterminato, almeno per quanto riguarda la prima fase. Dal nome si evince che le garanzie, appunto, e le tutele crescono con il tempo. In tal senso nei primi 36 mesi il contratto prevede la possibilità di recedere senza motivazione alcuna. Esso presenta una novità nel campo dei contratti a tempo indeterminato in quanto per la prima volta è possibile l'estinzione di un rapporto di lavoro, nei primi 36 mesi s'intende, che non implica il regime di tutele dell'art. 18 St. Lav. Così si introduce, per quanto riguarda i neo-assunti, un contratto a tempo indeterminato che inizia con una sorta di “periodo di prova” di durata

---

<sup>76</sup> P. Sordi, C. Papetti, A. Palladini, G. Mimmo, I. Fedele, L. Di Paola, *La riforma del lavoro. Primi orientamenti giurisprudenziali dopo la Legge Fornero*, a cura di L. Di Paola, 2013, Giuffrè Editore, pp. 1-4.

triennale, al quale non si può applicare l'art. 18, esclusi i casi di licenziamenti discriminatori<sup>77</sup>.

Il 7 marzo, anno corrente, entra in vigore il decreto legislativo n. 23 del 04 Marzo 2015, approvato in data 20 febbraio 2015 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.54, in data 06 Marzo 2015, attraverso cui si delineano le specifiche del contratto a tutele crescenti. Con suddetto contratto, il legislatore vuole operare un'apertura meno burocratica dei canali di uscita dal lavoro, nella speranza di un miglioramento del mercato del lavoro nel suo contesto.

A livello europeo, l'Italia non è certo il Paese che mostra i tassi maggiori di protezione dei lavoratori, ma ha comunque deciso di abbassare i sistemi protettivi. Tale situazione sembra derivare dall'eccessivo indennizzo che, in caso di licenziamento illegittimo, il datore di lavoro era tenuto a dare al lavoratore. In tal senso sarebbe bastato introdurre una sorta di licenziamento "lampo" in grado di ovviare al problema<sup>78</sup>. In questo caso la parola "tutele crescenti" sembra offrire falsamente una continuità temporale tra il licenziamento con il pagamento di una sanzione prettamente economica ad un reintegrazione, "dopo la prima fase di gestazione del rapporto di lavoro". In realtà tale temine vuole riferirsi unicamente al crescendo dell'indennità risarcitoria senza offrire "alcun *point break* che consenta lo *spin off* dalla tutela obbligatoria alla tutela reale"<sup>79</sup>.

Dall'entrata in vigore del contratto a tutele crescenti, esso è applicabile anche ai contratti a tempo determinato e ai contratti di apprendistato convertiti in contratti a tempo indeterminato, stipulati dopo l'entrata in vigore del decreto. In tal senso l'Associazione Nazionale dei Consulenti del lavoro sostiene la possibilità di un'illegittimità costituzionale tra contratti a termine, convertiti in

---

77 V. Articolo 2, comma 1, d.lgs 04 marzo 2015, n. 23, Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, pubblicato in [www.dotrinalavoro.it](http://www.dotrinalavoro.it). Ultimo accesso 06/03/2015.

78 R. La Costa, *La protezione del lavoratore in Italia ed in Europa*, in [www.anclsu.com](http://www.anclsu.com). Ultimo accesso 20/05/2015.

79 Per approfondimenti si veda E. Barraco, *Cambiano le procedure. Le nuove regole in materia di licenziamento individuale e collettivo*, in *Diritto & Pratica del Lavoro* 14/2015, p. 868 e ss.

contratti a tempo indeterminato, e contratti a tutele crescenti. Il problema nasce dal fatto che il d.lgs. n. 23/2015 prevede la possibilità di applicazione delle tutele crescenti anche ai rapporti di lavoro a tempo determinato convertiti in rapporti a tempo indeterminato, mentre la legge delega n. 183/2014 parla, all'art. 1, di "nuove assunzioni". Detto questo in caso di eventuale pronuncia della Corte Costituzionale porti ad una "applicazione generale sui licenziamenti a contratti che si era creduto di stipulare a tutele crescenti, con un altrettanto evidente rischio di pesanti sanzioni per le imprese". Per non incorrere nel rischio. l'Ancl suggerisce ai datori di lavoro di far prima cessare il rapporto di lavoro a tempo determinato e poi stipulare un nuovo contratti potendo così applicare il sistema di tutele crescenti con maggiore serenità<sup>80</sup>.

Grazie al contratto a tempo indeterminato previsto dal *Jobs Act*, le imprese che assumono nel 2015 possono favorire di questo particolare forma contrattuale che permette la non applicazione del famoso articolo 18. Si favorisce, in tal modo, una maggior flessibilità in uscita che concede un po' di respiro ai datori di lavoro.

In aziende con un numero di dipendenti inferiore a 15, in caso di licenziamento ingiustificato, è prevista un'indennità economica al lavoratore pari a una mensilità ogni anno di servizio. La somma non può superare le sei mensilità.

*«Art. 9, comma 1 – Piccole imprese e organizzazioni di tendenza.*

*Ove il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970, non si applica l'articolo 3, comma 2, e l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'articolo 3,*

---

<sup>80</sup> Si veda il comunicato stampa dell'Ancl, del 14 maggio 2015.

*comma 1, dall'articolo 4, comma 1 e dall'articolo 6, comma 1, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità»<sup>81</sup>.*

In aziende con più di 15 dipendenti, invece, in caso di licenziamento non discriminatorio, il datore di lavoro non è, comunque, obbligato al reintegro in azienda del lavoratore, ma è prevista un'indennità economica pari a due mensilità per ogni anno di servizio. La somma, comunque, deve essere compresa tra quattro e ventiquattro mensilità.

In tal modo, con il passare del tempo aumenterà anche l'indennità vincolando maggiormente le decisioni del datore di lavoro.

*«Art. 3, comma 1 – Licenziamento per giustificato motivo e giusta causa.*

*Salvo quanto disposto dal comma 2<sup>82</sup> del presente articolo, nei casi in cui risulta accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità»<sup>83</sup>.*

---

<sup>81</sup> Articolo 9, comma 1, d.lgs 04 marzo 2015, n. 23, Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, pubblicato in [www.dottrinalavoro.it](http://www.dottrinalavoro.it). Ultimo accesso 14/03/2015.

<sup>82</sup> Nel comma 2 si afferma che nelle ipotesi «di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire accettando una congrua offerta di lavoro ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. c, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181».

<sup>83</sup> Articolo 3, comma 1, d.lgs 04 marzo 2015, n. 23, Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, pubblicato in [www.dottrinalavoro.it](http://www.dottrinalavoro.it). Ultimo accesso 06/03/2015.

Con questa forma contrattuale, in pratica, il reintegro in azienda è previsto solo per i licenziamenti discriminatori per i quali «il giudice, con la pronuncia con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio a norma dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero perché riconducibile agli altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge, ordina al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto»<sup>84</sup>.

Altro elemento caratterizzante di questo tipo di contratto è che esso è applicabile a tutti, e non solo ai giovani, che si trovano alla prima occupazione. Una condizione importante è la possibilità di essere assunti in un contesto aziendale e, in caso di licenziamento, avere la possibilità di ricevere un indennizzo. Nel caso dei giovani, spesso, sono inseriti in azienda e licenziati durante il periodo di prova senza motivazione e senza alcun ritorno monetario. Questo spesso demoralizza i soggetti che possono decidere di diventare inattivi e non cercare più alcuna occupazione. Grazie al contratto a tutele crescenti, invece, nel caso sfavorevole di non assunzione, il lavoratore viene comunque ricompensato per il servizio prestato ricevendo un'indennità al termine del rapporto di lavoro.

Il contratto a tutele crescenti e la conseguente abrogazione - almeno per i primi trentasei mesi - rappresenta un vero e proprio segnale di cambiamento per un Paese che per troppi anni ha vissuto in un contesto stagnante del mercato del lavoro.

Non sarà certo il superamento dell'art. 18 a creare nuova occupazione, ma a livello simbolico esso identifica la fine di una certa stagione di politica italiana «a una condizione però: che l'abrogazione sia totale e non si proceda sulla linea di

---

<sup>84</sup> Articolo 2, comma 1, d.lgs 04 marzo 2015, n. 23, Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, pubblicato in [www.dottrinalavoro.it](http://www.dottrinalavoro.it). Ultimo accesso 06/03/2015.

compromesso tracciata dal pasticciato emendamento della Commissione Lavoro che poco o nulla cambia se non introducendo, nel già deficitario mercato del lavoro italiano una nuova e più odiosa forma di *apertheid*: quella tra i nuovi e i vecchi assunti»<sup>85</sup>. In tal senso, in caso di licenziamento, con l'attuazione delle tutele crescenti, la quantificazione dell'indennità è diretta conseguenza dell'anzianità di servizio, mentre prima, con l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, essa era quantificata "in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro".

Un problema non trascurabile deriva dal computo del personale per capire se e come applicare il sistema di tutele crescenti. In tal senso, ad una conferenza nazionale dei consulenti del lavoro a cui ho personalmente partecipato (tenutasi a Padova il 24 aprile 2015), si è dibattuto sulla possibilità da parte del datore di lavoro di aggirare la questione per trarne benefici. I tetti, o limiti quantitativi, spesso risultano essere un "tappo" per la crescita delle imprese. Il 94% delle imprese italiane è infatti di piccola dimensione. Togliendo questo tappo, avviene che nel caso in cui il datore di lavoro, in conseguenza di assunzioni a tempo indeterminato avvenute successivamente all'entrata in vigore del decreto che norma le tutele crescenti, integri il numero di personale in azienda passa da un regime di tutela obbligatoria ad uno di tutela reale<sup>86</sup>, i licenziamenti dei lavoratori, anche se assunti precedentemente la data di entrata in vigore del decreto, sono disciplinati dalle tutele crescenti. In concreto «la tutela reale prevista dall'art. 18 (fatte salve le ipotesi residuali previste dall'art. 2 ed il licenziamento disciplinare per fatto materiale insussistente) non c'è più, essendo

---

<sup>85</sup> M. Tiraboschi, *Il dado è tratto: modernizzazione o conservazione? A proposito della vecchia battaglia per il superamento dell'art. 18*, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it). Ultimo accesso 13/04/2015.

<sup>86</sup> Ricordiamo in breve che la tutela obbligatoria è valida per aziende con meno di 15 dipendenti, mentre la tutela reale vale per un numero di dipendenti superiore a 15. Nel primo caso, qualora il licenziamento fosse illegittimo, non è previsto necessariamente il reintegro bensì il datore di lavoro può scegliere se reintegrare il lavoratore o pagargli un'indennità. Il secondo tipo di tutela, invece, prevede obbligatoriamente la reintegrazione senza possibilità di pagamento dell'indennità.

stata sostituita in caso di licenziamento illegittimo per giustificato motivo o giusta causa da una indennità monetaria pari a due mensilità dell'ultima retribuzione utile ai fini del calcolo del TRF per ogni anno di anzianità, partendo da una base di quattro fino ad un massimo di ventiquattro mensilità per i datori di lavoro dimensionati fino a quindici dipendenti e per le associazioni di tendenza gli importi sono ridotti della metà con un tetto fissato a sei mensilità»<sup>87</sup>. Questo passaggio, da tutela obbligatoria a tutela reale appunto, è passato un po' sordina non richiamando la giusta e meritata attenzione, soprattutto per gli effetti applicativi che ne derivano. Facendo qualche esempio, per comprendere meglio il discorso attuato, supponiamo di essere, al 6 marzo, un'azienda con 14 dipendenti, che assume 3 lavoratori a tutele crescenti oltrepassando così la soglia dei 15 dipendenti. In questo caso basta il superamento del limite? Oppure si applica la vecchia regola secondo cui un'azienda deve stare stabilmente oltre il limite? Quest'ultimo ad esempio valeva per l'articolo 18 in cui si andava a vedere se un'azienda, nei sei mesi precedenti, stava stabilmente oltre il tetto. Se facciamo valere l'idea della stabilità nei sei mesi precedenti allora ai 14 dipendenti si dovrebbe applicare l'art. 18. Ciò non accade e, per effetto della nuova norma, anche ai 14 dipendenti, in forza al datore di lavoro prima del 7 marzo, si applica il regime di tutele crescenti. Si potrebbe presentare l'effetto di incostituzionalità, ma qualora si andasse davanti alla Corte si otterrebbe un effetto *boomerang* secondo cui si applicherebbe il sistema di tutele crescenti a tutti i lavoratori.

Inoltre, secondo le dinamiche occupazionali, nei dodici mesi, i dipendenti possono tornare a 14 per vari motivi come dimissioni, licenziamenti ed altro. In questo caso, tornati sotto il limite previsto dal contratto di tutele crescenti scatta l'irreversibilità delle tutele crescenti, senza la possibilità di ritornare al vecchio regime. In questo modo, una volta che una piccola azienda entra nelle tutele

---

<sup>87</sup> Così E. Massi, *La prescrizione dei crediti retributivi per gli assunti con contratto a tutele crescenti*, 2015, in [www.generazionevincente.it](http://www.generazionevincente.it). Ultimo accesso 23/05/2015.

crescenti, si porta dietro tutti i lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore del decreto. Questo tema è importante in cui si pone in essere un licenziamento.

Altra situazione che può verificarsi è la piccola azienda che cresce mediante l'acquisizione di un'altra piccola azienda e i dipendenti di entrambe si uniscono. Supponiamo che da 10 dipendenti si passi a 20. In questo caso la soglia viene superata, ma non grazie ad una nuova assunzione. Basterebbe, in questo caso, una nuova assunzione per portare tutti e 20 i dipendenti all'interno del regime delle tutele crescenti.

Il problema è che nelle aziende si cerca di far sì di poter applicare le tutele crescenti a tutti i lavoratori. Per far ciò basterebbe arrivare alla soglia, superarla grazie ad una o due nuove assunzioni, portando tutti i lavoratori dentro le tutele crescenti. Questo modo di pensare potrebbe entrare anche nella gestione del personale di un'azienda in cui si cerca di avere un regime comune da applicare a tutti. Una vera tutela universale per i neo-assunti, sia per le piccole che per le grandi aziende, riguarda l'applicazione di una tutela reale, con conseguente reintegro, nei casi di licenziamento discriminatorio e nei casi di nullità "espressamente previsti dalla legge", per tutte le altre dinamiche, invece, permangono i dubbi sopra elencati.

Un altro punto oscuro delle tutele crescenti riguarda il risarcimento. L'art. 18, così come la Riforma Fornero, parlava di "ultima retribuzione globale di fatto", che però, risulta essere l'ultima busta paga che, come sappiamo, di per sé è gonfia di elementi non riguardanti l'ultimo mese. Ora la norma parla della "ultima retribuzione utile al trattamento di fine rapporto". Così bisogna calcolare la retribuzione dell'ultimo anno e mensilizzarla al fine di quantificare l'indennità. È bene, dunque, far chiarezza sull'indennità dovuta al lavoratore per non creare ulteriormente confusione in un contesto già poco chiaro.

In conclusione di questa analisi, possiamo dire che il contratto a tutele crescenti incorpora in sé dei vantaggi a livello di nuove assunzioni, ma si porta dietro il rischio di un abuso da parte del datore di lavoro e di una scarsa chiarezza

delle tutele dei lavoratori neo-assunti, ma soprattutto degli “anziani” che modificarsi in modo incisivo le loro tutele. Il decreto legislativo mostra ancora troppe lacune e troppi punti facilmente aggirabili a favore dell’azienda. Serve una linea guida più diplomatica e trasparente in grado di creare un regime di vere tutele per i lavoratori e di favorire una sana occupazione.

La scelta di analizzare tale contratto deriva in primis dal fatto che si tratta di una delle più importanti novità del Jobs Act e poi perché esso di contrappone alle forme contrattuali che andremo poi ad analizzare, ovvero il contratto di apprendistato e il contratto a termine.

Lo scopo dell’analisi è mostrare come ci siano delle forme adeguate all’inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, ma soprattutto in grado di offrire loro delle opportunità. Con lo sviluppo del contratto a tutele crescenti, suddetti istituti possono essere emarginati a favore di una più semplice e rapida assunzione che porta maggiori benefici all’azienda piuttosto che al giovane lavoratore.

## **CAPITOLO III - IL CONTRATTO DI APPRENDISTATO:**

### **UN CONTRATTO DALL'ALTO POTENZIALE**

#### **3.1 IL CONTRATTO DI APPRENDISTATO NELLA LEGISLAZIONE DELLE ORIGINI**

Il contratto di apprendistato è considerato dal legislatore come uno strumento valido a contrastare la disoccupazione giovanile, attraverso l'associazione delle voci "lavoro" e "formazione". Con l'utilizzo questo contratto si consente ai giovani un rapido accesso al mercato del lavoro, favorendo, per l'appunto, la loro occupazione, ma ancor prima una formazione di competenze utili.

Il contratto di apprendistato, fin dalle origini, si è sempre mosso tra le sue due nature: occupazione e formazione. Si può associare il processo naturale dell'apprendistato ad un contesto in cui si incontrano vari soggetti e il cui esito positivo dipende dalle opportunità dei soggetti in gioco e dalla loro capacità di impostare adeguate strategie<sup>88</sup>. Il contratto di apprendistato per sua natura offre notevoli vantaggi al giovane in grado di sfruttarli al meglio, che non si identificano unicamente nella dimensione dell'occupazione, ma in tutto ciò che ruota attorno ad essa (come la possibilità di fare esperienze ad acquisire competenze, per l'appunto).

L'origine della figura dell'apprendista risale al Medioevo quando il *laborans* andava nelle botteghe artigiane ad imparare i trucchi del mestiere. L'apprendista versava un contributo al maestro come ringraziamento per la formazione ricevuta che gli consentiva di aspirare alla futura posizione di maestro e di socio del maestro.

---

<sup>88</sup> P. G. Bresciani e G. Ghiotto, *L'apprendistato come chance. Analisi di un intervento e proposte operative per la formazione*, Franco Angeli, 1992, pag. 58

Nel Medioevo l'apprendistato era disciplinato dalle corporazioni e serviva principalmente per avvicinare il giovane all'organizzazione professionale con il fine ultimo del suo inserimento nella bottega.

Con l'avvento dell'Era industriale l'apprendista non era più tenuto a versare un contributo per la sua formazione ma – considerato come lavoratore dipendente – aveva diritto a ricevere egli stesso una retribuzione (seppur ridotta). Nonostante questo cambio di direzione il contratto di apprendistato ha sempre mantenuto inalterata la sua natura professionalizzante.

Già nel codice civile, al libro quinto sul lavoro, si trovano riferimenti all'apprendistato, in particolar modo all'art. 2131 dove si parla di divieto di retribuzione a cottimo e all'art. 2132 in cui si impone l'obbligo per l'imprenditore di consentire all'apprendista di frequentare i corsi per la formazione professionale e di destinare lo stesso “soltanto ai lavori attinenti alla specialità professionale a cui si riferisce il tirocinio”<sup>89</sup>.

Il primo riferimento normativo che regola il contratto di apprendistato è la Legge n. 25 del 19 gennaio 1955 (disciplina dell'apprendistato). In seguito si manifestano notevoli modifiche e adattamenti normativi.

In questo capitolo saranno citati quelli più rilevanti al fine dello studio, ovvero il d.lgs. del 10 settembre 2003, n. 276 (il cosiddetto decreto Biagi), il d.lgs. del 14 settembre 2011, n. 167 (il Testo unico sull'apprendistato), la legge n. 92 del 28 giugno 2012 (la cosiddetta Riforma Fornero) e il d.l. del 20 marzo 2014, n. 34, convertito in Legge, 16 maggio 2014, n. 78 (il cosiddetto decreto Poletti).

---

<sup>89</sup> Codice Civile, libro V del lavoro, sezione IV del tirocinio.

### **3.2 L'EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO E LA FORMAZIONE DEL TESTO UNICO DELL'APPRENDISTATO (TUA)**

La scelta di presentare questo contratto, tra quelli più importanti, nelle strategie europee e nazionali per favorire l'occupazione giovanile è da riscoprirsi nella natura stessa del contratto. Nello specifico ci si riferisce al fatto che il medesimo è dedicato principalmente ai giovani, escludendo dalla considerazione i lavoratori in mobilità assunti con tale tipologia contrattuale. Esso bene s'inserisce in una serie di progetti e riforme atte a modificare il mercato del lavoro. Il contratto di apprendistato rientra nella categoria dei contratti di lavoro subordinati<sup>90</sup> a tempo indeterminato ed è, come appena visto, dedicato interamente ai giovani e al loro inserimento nel mercato del lavoro.

La normativa in materia di contratto di apprendistato è oggi raccolta nel d.lgs. 14 settembre 2011, n.167, definito anche Testo Unico dell'Apprendistato (TUA). La forma giuridica è rimasta invariata e presenta tre tipologie di contratto:

- 1) Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale;
- 2) Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere;
- 3) Apprendistato di alta formazione e ricerca.

Per tutte le tipologie vige la regola della forma scritta pena la nullità e la possibilità di «contenere, eventualmente in forma sintetica, il cd. piano formativo individuale, definito anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali»<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Gli elementi che caratterizzano il lavoro subordinato e che lo contraddistinguono da quello autonomo, sono, dunque, rappresentati dalla cosiddetta “etero-direzione” e dalla “dipendenza” del prestatore dal datore di lavoro - grazie alla sua causa mista: alla causa di scambio di affianca la finalità formativa.

<sup>91</sup> Si veda la definizione data nella Scheda sintetica del contratto di apprendistato su [www.wikilabour.it](http://www.wikilabour.it)

L'assegnazione della retribuzione del lavoratore deve tener conto di una serie di elementi come la durata del rapporto del lavoro e il livello di inquadramento associato al giovane<sup>92</sup>. Accertata la possibilità che il giovane sia sotto-inquadrato si ricorda che alcuni CCNL prevedono “per i profili più alti” la possibilità di un inquadramento pari al livello di destinazione finale “per tutto il periodo dell'apprendistato”<sup>93</sup>.

Tenuto conto di diversi fattori che incidono sulla retribuzione finale, si ricorda al datore di lavoro il divieto di retribuire a cottimo (art. 2, comma 1, lett. b).

Un'alternativa è la fissazione della retribuzione in misura percentuale all'anzianità di servizio. Per quando riguarda, invece, la recessione dal contratto, sia datore di lavoro sia lavoratore richiedono giusta causa o giustificato motivo<sup>94</sup>. Concluso il periodo di formazione entrambe le parti possono recedere liberamente dal contratto. Qualora ciò non accada il rapporto di lavoro prosegue e si trasforma in un qualunque rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con le varie tutele ad esso legate.

Il Testo unico dell'apprendistato nasce in seguito all'approvazione del d.Lgs n. 276/2003, la cosiddetta Riforma Biagi. In precedenza il contratto di apprendistato aveva incontrato una vera e propria stagnazione normativa e applicativa originata da troppi fattori che entravano in conflitto tra loro, come ad esempio il conflitto istituzionale con le regioni e la complessità attuativa delle norme.

Il decreto legislativo n. 276/2003 puntava a ridare forza alla formazione sia a scuola sia in azienda, integrando il sistema educativo dell'istruzione alla

---

<sup>92</sup> Si ricorda che il datore di lavoro ha la possibilità di sotto-inquadrare il giovane fino a due livelli inferiori rispetto ad un altro lavoratore, con contratto differente, che svolge le medesime mansioni.

<sup>93</sup> Questo è possibile per particolari categorie come “farmacie”, “dipendenti delle imprese gestite o partecipate dagli Enti Locali, farmacie, parafarmacie”, “servizi postali in appalto” e “servizi distribuzione, recapito e servizi postali”, come si legge sul XIV Rapporto di monitoraggio sull'Apprendistato redatto a dicembre 2013 da Isfol e INPS.

<sup>94</sup> Ricordiamo che con la giusta causa è possibile porre termine al rapporto di lavoro a seguito di una grave inadempienza del lavoratore che ne impedisce, anche provvisoriamente, la prosecuzione. Con il giustificato motivo oggettivo la causa dell'interruzione del lavoro è derivante da cause correlate con l'organizzazione del lavoro dell'impresa.

formazione professionale. In tal senso si legge che «il criterio ispiratore della riforma, enunciato a chiare lettere nell'art. 2, comma 1, lett. b, l. n. 30/03, è quello della specializzazione in senso formativo del contratto di apprendistato e della parallela specializzazione in senso occupazionale del contratto di formazione quale strumento di inserimento e reinserimento mirato nel mercato del lavoro»<sup>95</sup>.

Nel 2010, a distanza di 7 anni dalla riforma si comincia ad abbozzare le linee guida per la formazione di un Testo Unico dell'Apprendistato che vedrà poi luce nel 2011. Il TUA si proponeva lo scopo di una semplificazione normativa in grado di riportare in auge il contratto che da troppo tempo era in stallo.

Si prevede la formazione del contratto in seguito ad un accordo interconfederale che risolve il problema delle competenze Stato-Regione favorendo una fluidibilità normativa e applicativa.

Il d.lgs n. 276/2003 presentava una notevole difficoltà già a livello di lettura delle norme: termini complessi e commi lunghissimi che ne complicavano notevolmente la comprensione. Inoltre si riscontrava il problema delle competenze poiché il contratto professionalizzante doveva essere regolato, al contempo, dal contratto collettivo e dalle norme regionali. I problemi maggiori nascevano dalla non-capacità di coordinamento delle due parti. E se l'accordo non c'era, come si poteva applicare il contratto? Ecco dunque, nascere l'esigenza di un testo più semplice da comprendere e da applicare che favorisse maggior scorrevolezza nell'attuazione delle norme sull'apprendistato.

Inoltre, c'era il problema dell'attribuzione duale della competenza sull'apprendistato: da una parte il contratto risultava esser di piena competenza delle regioni in quanto secondo la Riforma del 2001 sul titolo V della Costituzione si affermava che diventava di piena ed esclusiva competenza delle regioni tutto ciò che non rientrava nella competenza statale, esclusiva e

---

<sup>95</sup> R. De Luca Tamajo, G. Santoro-Passerelli, *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 («Riforma Biagi»)*, CEDAM, 2007, p. 683.

concorrente (secondo quanto attribuito dall' art. 117); d'altra parte il contratto di apprendistato rientra nella sfera "lavoro" e di conseguenza risulta essere di competenza esclusiva dello Stato (poiché un contratto di lavoro è attribuito dall'art. 117 alla competenza esclusiva dello Stato).

L'importanza del Testo Unico risiede nella capacità, almeno a livello formale, di flessibilizzare l'entrata dei giovani nel mercato del lavoro.

Nel testo normativo proposto in seguito si mostrano le modifiche introdotte dalla Legge n. 92/2012 e quelle della Legge 78/2014 (Jobs Act).

La legge 92/2012, introduce delle novità pur mantenendo la sostanza dell'istituto. In tal senso le norme introdotte dalla legge n. 92/2012 sono «indirizzate a favorire la stabilizzazione del contratto e la prevenzione dell'abuso di questa forma contrattuale (attraverso la previsione di percentuali minime di conferma in servizio quale condizione per assumere nuovi apprendisti; la reintroduzione di una durata minima del contratto e la fissazione di nuovi rapporti percentuali tra apprendisti e impiegati specializzati)»<sup>96</sup>.

Nello specifico, «i commi da 16 a 19 dell'art. 1 della l. n. 92/2012 apportano modifiche, tutt'altro che trascurabili, alla disciplina dell'apprendistato, che pure era stata recentemente risistemata con il varo del Testo unico di cui al d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167»<sup>97</sup>.

In seguito, al TUA vengono apportate delle modifiche, in primis dalla cosiddetta riforma Fornero, identificata nella legge n. 92 del 2012 e poi dal Jobs Act con la legge n. 78 del 2014.

---

<sup>96</sup> Cit. S. Ciucciiovino, *Il nuovo apprendistato dopo la legge di riforma del mercato del lavoro del 2012*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fondata da A. Cessari, già diretta da G. Pera e P. Ichino, vol. 4, Giuffrè editore, anno XXXI-2012, pp. 695-696.

<sup>97</sup> P. Sordi, C. Papetti, A. Palladini, G. Mimmo, I. Fedele, L. Di Paola, *La riforma del lavoro. Primi orientamenti giurisprudenziali dopo la Legge Fornero*, a cura di L. Di Paola, 2013, Giuffrè Editore, p. 99.

### **3.2.1 Le modifiche normative che hanno interessato il contratto di apprendistato**

Il testo normativo che regola il contratto di apprendistato è stato più volte modificato in modo da renderlo più chiaro, in senso normativo, e applicabile. Lo scopo primario era quello di favorire l'utilizzo del suddetto contratto e di cogliere le opportunità in esso contenute. La decisione di riportare determinate modifiche nasce dalla considerazione che esse sono quelle più utili al fine del raggiungimento dell'obiettivo di codesto elaborato, in altre parole l'analisi di come il contratto di apprendistato può essere impiegato per stimolare un incremento dell'occupazione giovanile, così da divenire efficace strumento di *policy*. La stessa legge n. 92/2012 definisce suddetta modalità contrattuale «come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro» (art. 1, comma 1, lett. b).

Già dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 167/2011, si evince la particolarità insita nel contratto di apprendistato. Esso, come già detto, appartiene alla categoria dei contratti di lavoro subordinati<sup>98</sup> a tempo indeterminato, ma presenta una doppia finalità, quella cioè della formazione e dell'occupazione dei giovani (art. 1, comma 1, d.lgs n. 167/2011)<sup>99</sup>. Si ribadisce dunque la storica finalità formativa dell'apprendistato, che da sempre lo contraddistingue dagli altri, affiancandogli

---

<sup>98</sup> Il contratto di apprendistato rientra nei normali contratti a tempo indeterminato caratterizzati, come si legge in [www.wikilabour.it](http://www.wikilabour.it), dalla duplice caratteristica: l'eterodirezione «intesa come sottoposizione del prestatore alle direttive del datore nell'esecuzione della prestazione concordata nel contratto di lavoro». Il tratto caratteristico della subordinazione si manifesta nel potere del datore di lavoro di impartire ordini ed istruzioni al lavoratore – e la dipendenza che rappresenterebbe un elemento determinante nella qualificazione del rapporto di lavoro, traducendosi in una condizione di “doppia alienità” del lavoratore che si sostanzia nello svolgimento della prestazione lavorativa in un contesto organizzativo/produttivo altrui (quello del datore di lavoro) ed “in vista di un risultato di cui il titolare dell'organizzazione (e dei mezzi di produzione) è immediatamente legittimato ad appropriarsi”.

<sup>99</sup> V. art. 1, comma 1, del d.lgs 14 settembre 2011 n.167 - Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (G.U. 10 ottobre, n. 236)

una finalità occupazionale capace, allo stesso tempo, di inserire un soggetto nel mercato del lavoro.

Al comma 2 del medesimo articolo, si elencano le tipologie caratteristiche del contratto di apprendistato, oggetto di analisi:

- a) apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale;
- b) apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere;
- c) apprendistato di alta formazione e di ricerca.

Nell'art.7 comma 4 del Testo Unico si prevede un'ulteriore forma del contratto ovvero l'apprendistato per la qualificazione o riqualificazione professionale di lavoratori in mobilità per cui non è definito alcun limite di età e di tempo.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, «la disciplina del contratto di apprendistato è rimessa ad appositi accordi interconfederali<sup>100</sup> ovvero ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nel rispetto dei seguenti principi[...]»<sup>101</sup>. Ricordiamo che gli accordi interconfederali - nell'ambito della contrattazione collettiva - sono volti a definire le regole generali, valide per i lavoratori, a prescindere dal settore di appartenenza. Suddetti accordi possono essere bilaterali – tra le Confederazioni dei lavoratori e le Confederazioni dei datori di lavoro più rappresentativi sul piano nazionale – o trilaterali, qualora partecipi anche il Governo.

---

<sup>100</sup> Ricordiamo che gli stessi - nell'ambito della contrattazione collettiva - sono volti a definire le regole generali, valide per i lavoratori, a prescindere dal settore di appartenenza. Suddetti accordi possono essere bilaterali – tra le Confederazioni dei lavoratori e le Confederazioni dei datori di lavoro più rappresentativi sul piano nazionale – o trilaterali, qualora partecipi anche il Governo. Attraverso la concertazione delle parti sociali si sviluppa l'accordo interconfederale, frutto di decisioni comuni su temi di elevata importanza. Per quanto riguarda il contratto di apprendistato esso rappresenta il risultato di un accordo interconfederale frutto di una mediazione tra le parti.

<sup>101</sup> V. art. 2, comma 1, del d.lgs. 14 settembre 2011 n.167 - Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (G.U. 10 ottobre, n. 236)

Attraverso la concertazione delle parti sociali si sviluppa l'accordo interconfederale, frutto di decisioni comuni su temi di elevata importanza. Anche nel caso del contratto in oggetto esso diventa il risultato di una mediazione tra le parti.

In tal senso si rafforza ulteriormente il ruolo degli accordi interconfederali pur ponendo dei vincoli da rispettare nella stipulazione del contratto. In particolare è richiesta la forma scritta del contratto e del patto di prova, pena la nullità. Il contratto di apprendistato deve inoltre contenere, anche in forma sintetica, «il piano formativo individuale definito anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali». Il decreto legislativo prima della modifica introdotta dal Jobs Act prevedeva, invece, che «il piano formativo fosse definito sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o degli enti bilaterali, entro trenta giorni dalla stipulazione del contratto». Già da subito si evince un desiderio della giurisprudenza di semplificare il testo normativo e, in particolar modo, la sua comprensione e applicazione, cercando da prima una collaborazione tra enti solitamente in conflitto tra loro: Stato, Regioni e parti collettive<sup>102</sup>.

Con la riforma Fornero si è introdotto, altresì, un limite minimo di durata del contratto pari a sei mesi «fatto salvo da quanto previsto dall'art.4, comma 5<sup>103</sup>». Sono previsti innumerevoli vincoli di cui tener conto nella stipulazione di un contratto di apprendistato. Appare inutile ai fini dello studio elencarli tutti, fatta eccezione dell'ormai chiara possibilità di sotto-inquadramento fino a due livelli inferiori «rispetto alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo

---

<sup>102</sup> S. Ciucciovino, *Il nuovo apprendistato dopo la legge di riforma del mercato del lavoro del 2012*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fondata da A. Cessari, già diretta da G. Pera e P. Ichino, vol. 4, Giuffrè editore, anno XXXI-2012, p. 697.

<sup>103</sup> All' art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 167/2011 si afferma che «per i datori di lavoro che svolgono la propria attività in cicli stagionali i contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono prevedere specifiche modalità di svolgimento del contratto di apprendistato, anche a tempo determinato»

nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto ovvero, in alternativa, di stabilire la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale e in modo graduale alla anzianità di servizio», dell'obbligo di una presenza di accompagnamento al giovane in azienda, sia essa identificabile in un tutor o in un referente aziendale, e della parte secondo cui «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»<sup>104</sup>.

La Legge n. 92/2012 ha specificato che «nel periodo di preavviso continua a trovare applicazione la disciplina del contratto di apprendistato».

La Riforma Fornero ha inserito ex-novo il comma 3 in cui sono indicate le limitazioni quantitative di assunzione di lavoratori con contratto di apprendistato. Il numero, infatti, non può superare il rapporto di 3 a 2 rispetto alle maestranze specializzate a qualificate presenti in data azienda. Il rapporto non può, in ogni caso, superare il 100 per cento per i datori di lavoro che hanno alle loro dipendenze un numero di lavoratori inferiore a 10<sup>105</sup>.

I vincoli introdotti non hanno tanto lo scopo di limitare, appunto, l'utilizzo di questa forma contrattuale sempre ben vista dal legislatore, quanto a garantire l'effettiva finalità formativa, che altrimenti potrebbe andare perso. In tal senso è utile che all'apprendista sia affiancato un lavoratore esperto già inserito in azienda e questo non sarebbe possibile se gli apprendisti fossero più dei lavoratori.

Ad ogni modo i limiti sono aggirabili dalla contrattazione collettiva che può individuare «limiti diversi da quelli previsti dal presente comma, esclusivamente

---

<sup>104</sup> V. art. 2, comma 1, del d.lgs. 14 settembre 2011 n.167 - Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (G.U. 10 ottobre, n. 236).

<sup>105</sup> V. art. 2, comma 3, del d.lgs. 14 settembre 2011 n.167 - Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (G.U. 10 ottobre, n. 236), aggiornato con modifica della Legge n. 92/2012.

per i datori di lavoro che occupano almeno cinquanta dipendenti l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla prosecuzione, a tempo indeterminato, del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, nei trentasei mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 20 per cento degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro»<sup>106</sup>. Giustamente si escludono dal computo i rapporti cessati per recesso durante il periodo di prova, per dimissioni o per giusta causa. Si specifica che nel caso non fosse rispettato il vincolo quantitativo «è consentita l'assunzione di un ulteriore apprendista rispetto a quelli già confermati, ovvero di un apprendista in caso di totale mancata conferma degli apprendisti pregressi. Gli apprendisti assunti in violazione dei limiti di cui al presente comma sono considerati lavoratori subordinati a tempo indeterminato, al di fuori delle previsioni del presente decreto, sin dalla data di costituzione del rapporto»<sup>107</sup>.

Inoltre, si solleva una questione, ovvero se nel computo del totale ci si debba riferire all'organico complessivo aziendale o solo all'unità lavorativa in questione. Sembra avvalorata l'ipotesi di riferimento al complessivo organico e in particolare «rientrano anche gli apprendisti utilizzati in somministrazione, benché non direttamente subordinati. In questo modo si evita che il vincolo proporzionale tra apprendisti e lavoratori qualificati possa essere aggirato ricorrendo ad apprendisti in somministrazione che non fanno parte tecnicamente dell'organico aziendale» (S. Ciucciovino, 2012).

Ai sensi dell'art. 6, sono definiti gli standard professionali e formativi e le certificazioni delle competenze applicabili al percorso formativo. Gli standard formativi servono per identificare i percorsi di formazione nell'ambito dell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e nell'apprendistato

---

<sup>106</sup> Art. 2, comma 3, del d.lgs. 14 settembre 2011 n.167 - Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (G.U. 10 ottobre, n. 236), aggiornato con le modifiche della Legge n. 92/2012 e della Legge n. 78/2014.

<sup>107</sup> Ibidem.

di alta formazione. Gli standard professionali verificano, invece, i percorsi formativi dell'apprendistato professionalizzante e quello di ricerca.

Per trovare una correlazione e una ragione d'essere a tutte le qualifiche e ai diplomi ottenuti in seguito ai vari percorsi di formazione, è presente presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali «il repertorio delle professioni predisposto sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro e in coerenza con quanto previsto nelle premesse dall'intesa tra Governo, Regioni e parti sociali del 17 febbraio 2010, da un apposito organismo tecnico di cui fanno parte il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni»<sup>108</sup>.

Le disposizioni finali, contenute nell'art.7, si rifanno all'applicazione generale del contratto, alle sanzioni amministrative per il datore di lavoro in caso di inadempienze durante il percorso di formazione e alle competenze degli enti pubblici nel loro territorio per l'applicazione del contratto di apprendistato.

È prevista una sanzione amministrativa da €100,00 a €600,00 nel caso in cui - in fase di accordo interconfederale tra le parti sociali nazionali più rappresentative - non fossero rispettati precisi principi dettati nel Testo Unico tra cui l'obbligo della forma scritta, del patto di prova e del piano formativo personale che deve essere contenuto almeno in sintesi nel contratto. L'apprendista poi non può essere retribuito a cottimo e deve essere sempre accompagnato e seguito da un tutor o da una figura stabile in azienda. Inoltre, è prevista la possibilità di un sotto inquadramento fino a due livelli rispetto ad altri lavoratori che svolgono eguali mansioni. Questi principi se non rispettati causano una sanzione amministrativa che può arrivare fino a €1.500,00 in caso di recidiva. Salvo particolari disposizioni di legge o dei contratti collettivi i

---

<sup>108</sup> V. art. 6, comma 3, Testo Unico dell'apprendistato.

lavoratori assunti con contratto di apprendistato sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi o contratti collettivi per l'applicazione di particolari istituti normativi.

È possibile assumere come apprendisti lavoratori in mobilità con il rimando a specifiche leggi. Ai sensi dell'art. 7, comma 4, infatti, è prevista una quarta tipologia di apprendistato ovvero, il contratto di apprendistato per la qualificazione o riqualificazione professionale di lavoratori in mobilità. Gli obiettivi specifici di suddetta categoria sono il reinserimento nel mercato del lavoro attraverso o una qualificazione o una riqualificazione professionale dello stesso.

Il contratto di apprendistato, così come modificato dalla Riforma Fornero e dal *Jobs Act*, rischia di interare in conflitto con il contratto a termine, anch'esso analizzato in questa sede come ulteriore strumento di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. Il contratto a termine, come vedremo poi, privato della causale può essere utilizzato per «una sperimentazione del lavoratore per un periodo massimo di dodici mesi, ancorché senza alcuna finalità formativa e quindi senza le ambiguità che avevano caratterizzato il contratto di inserimento, dove l'adattamento delle competenze professionali del lavoratore al contesto lavorativo poteva evocare una finalità blandamente formativa del contratto»<sup>109</sup>. Anche nella discussa riforma di mercato del lavoro si ribadisce l'importanza e la centralità del contratto di apprendistato come strumento di inserimento di promozione dell'occupazione giovanile.

In seguito ad una dovuta visione del contratto di apprendistato in generale, è opportuno osservare le specifiche tipologie in cui s'identifica per capire innanzitutto gli ambiti applicativi e poi come esse sono recepite dalle Regioni. In particolare, nonostante in esse convivano tra loro, ad ogni tipologia di

---

<sup>109</sup> Si veda S. Ciucciiovino, *Il nuovo apprendistato dopo la legge di riforma del mercato del lavoro del 2012*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fondata da A. Cessari, già diretta da G. Pera e P. Ichino, vol. 4, Giuffrè editore, anno XXXI-2012, pp. 696-697

apprendistato si associa una diversa percentuale di finalità formativa o occupazionale<sup>110</sup>. Nello specifico, l'apprendistato di ricerca o quello per il reinserimento dei lavoratori in mobilità presentano una componente prevalentemente occupazionale, mentre l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale rilevano una finalità più formativa.

### **3.2.1.1 Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale**

Attraverso questa tipologia contrattuale è possibile ricevere una qualifica professionale triennale - che permette di assolvere anche gli obblighi di istruzione - o un diploma professionale. Le figure nazionali di riferimento per i diplomi acquisiti tramite apprendistato per la qualifica e il diploma professionale sono figure di operatori, con qualifica triennale, o di tecnici, con diploma quadriennale.

Questa forma di contratto è rivolta ai giovani di età compresa tra i 15 e i 25 (non ancora compiuti) anni di età. I vincoli temporali dipendono dalla qualifica o dal diploma: tre anni per la qualifica e quattro per il diploma (regionale). Le Regioni si devono attenere a indicare qualifiche e diplomi - tra quelli indicati nell'Accordo - da attuare nel loro territorio di competenza, specificare qual è il monte ore di formazione e rinviare alla contrattazione collettiva «la definizione dell'ulteriore quota “aziendale” di formazione e delle rispettive modalità di attuazione»<sup>111</sup>. La sfera di applicazione di questo contratto si limita al privato.

Secondo quanto emerge dal XIV Rapporto di Monitoraggio sull'Apprendistato del 2015 «a distanza di quasi due anni dall'entrata in vigore dell'art. 3 del TUA e della sottoscrizione dell'Accordo per la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato per la qualifica ed il diploma professionale, pressoché tutte le Regioni, ad eccezione della Valle d'Aosta e del Lazio, hanno disciplinato questa

---

<sup>110</sup> Ibidem.

<sup>111</sup> Definizione tratta dal sito [www.isfol.it](http://www.isfol.it) alla sezione “Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale”. Ultimo accesso 07/03/2015.

tipologia di apprendistato»<sup>112</sup>. Nel rapporto si legge che tutte le amministrazioni regionali hanno “regolamentato nel dettaglio la tipologia di contratto presente nel d.lgs 167/2011” fatta eccezione di tre Regioni (Umbria, Campania e Puglia) che prevedono il rinvio ad una successiva regolamentazione.

Le Regioni nel dettare la regolamentazione del contratto di apprendistato in questione definiscono l’articolazione della formazione, la sua durata massima, la disciplina dei profili formativi, i servizi e gli strumenti da mettere a disposizione dei beneficiari e dei destinatari, il sistema di monitoraggio delle attività<sup>113</sup>. A tal proposito il Rapporto mette in luce come le regioni adottano decisioni differenti rendendo difficile la «comparazione fra gruppi omogenei di Regioni».

Una considerazione personale che scaturisce da questa affermazione è che la libertà di decisione concessa alle Regioni oltre a rendere difficile un confronto tra di esse, rende poco facile la formazione di un quadro chiaro ed omogeneo della situazione italiana e dell’uso che nella nazione si fa del contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale. Sarebbe auspicabile quindi definire delle linee guida valide per tutti così da favorire un’unificazione, almeno formale, delle regolamentazioni. In tal senso tutte le Regioni hanno previsto un sistema di monitoraggio, ma esso differisce da luogo a luogo.

Si è osservato, avvalendosi di quanto riportato sul XIV Rapporto di Monitoraggio sull’Apprendistato, come tutte le regioni (fatta eccezione di tre) abbiano accolto pienamente il contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, ma nonostante questo si evince che un’adeguata offerta formativa dedicata ai giovani è presente solo in alcune Regioni, tutte prettamente Nordiche: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Bolzano. Si legge, inoltre, che solo quattro di queste (Piemonte, Lombardia, Veneto, Provincia Autonoma di

---

<sup>112</sup> Cit. in *XIV Rapporto di Monitoraggio sull’Apprendistato*, Isfol-INPS, 2013, p.23.

<sup>113</sup> Espressione ripresa dal XIV rapporto di monitoraggio sull’apprendistato.

Bolzano), nel 2013, hanno avviato interventi formativi volti “all’acquisizione di una qualifica professionale in esercizio di apprendistato”.

La situazione italiana mostra un quadro incerto e precario della regolamentazione sull’apprendistato, in questa particolare tipologia.

### **3.2.1.2 Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere**

Con il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere è possibile acquisire una qualifica professionalizzante a fini contrattuali. È rivolto ai giovani con età compresa tra i 18 e i 29 anni compiuti (ossia fino a un giorno prima del compimento del 30esimo anno di età). Gli accordi interconfederali stabiliscono, in base all’età del soggetto e alla qualifica da conseguire, la durata e le modalità di erogazione della formazione per acquisire le necessarie competenze professionali e specialistiche, in base ai profili delineati nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale. Sempre gli accordi interconfederali stabiliscono la durata massima, e anche minima, del contratto che per sua natura non può essere superiore ai tre anni, che diventano cinque nel caso di formazione per il settore dell’artigianato.

La formazione è erogata dalle Regioni per un monte ore di 120, nel triennio, in cui si fa formazione di base e trasversale. Per quanto riguarda quella di tipo professionalizzante, è erogata dall’impresa secondo le previsioni della contrattazione collettiva. Questo contratto è applicabile sia nel settore privato sia in quello pubblico.

Il XIV Rapporto mette in luce una situazione positiva per quanto riguarda il contratto professionalizzante. In tal senso «la totalità delle Amministrazioni regionali/provinciali, dopo aver recepito l’art. 4 del d.lgs. 167/2011, ha regolamentato l’apprendistato professionalizzante e ha definito le norme generali per l’attuazione dell’offerta pubblica di formazione di base e trasversale». Quest’ultima può essere attivata in vari modi, ad esempio, in Abruzzo è possibile

la collaborazione con un altro datore di lavoro o con soggetti terzi adeguati; in altre Regioni invece l'impresa deve ricevere prima "un'attestazione della capacità formativa" per erogare poi un'offerta adeguata. Ancora, un'impresa in Piemonte deve autocertificare di possedere "standard minimi" e in Sardegna deve attenersi a specifiche "linee guida per l'erogazione della formazione di base e trasversale degli apprendisti con modalità interna". Proseguendo, nel rapporto si legge che, nelle marche le aziende devono prima ottenere "l'accreditamento per la Macrotipologia Formazione Continua".

Ogni Regione ha inoltre attivato un'offerta formativa dedicata ai giovani, fatta eccezione di Umbria, Campania e Puglia.

A differenza di quanto visto sul contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, in questo caso le Regioni hanno cercato di dare uniformità alla tipologia contrattuale a livello nazionale stabilendo durata e contenuti del contratto in base al titolo di studio. In questo modo si cerca di suddividere i giovani in gruppi omogenei così da facilitarne la valutazione generale.

In oltre, molte Regioni hanno previsto degli incentivi dedicati ai datori di lavoro che assumono apprendisti di questo genere. Si sa che in tempi di crisi il miglior incentivo all'occupazione risiede proprio nell'offrire dei vantaggi economici alle imprese che rischiano e assumono personale. Questi incentivi sono dedicati a «promuovere l'attivazione di contratti di apprendistato, favorire la trasformazione del contratto stesso al termine dell'attività formativa, motivare il tutor nell'attività di accompagnamento del giovane»<sup>114</sup>.

### **3.2.1.3 Apprendistato di alta formazione e ricerca**

Il contratto di apprendistato di alta formazione e di ricerca è un contratto poco utilizzato, ma dalle elevate potenzialità. Il TUA, riformando l'art. 50 del d.lgs.

---

<sup>114</sup> Cit. in *XIV Rapporto di Monitoraggio sull'Apprendistato*, Isfol-INPS, 2013, p. 19.

276/2003, ha voluto ampliarne gli ambiti d'intervento al fine di stimolarne l'applicazione da parte delle imprese.

Con l'utilizzo di questa forma contrattuale si alternano momenti di formazione all'università e periodi di lavoro nelle imprese. Il contratto può essere stipulato prima del conseguimento di una laurea triennale e/o magistrale, prima di un master di I e II livello e prima di un dottorato di ricerca. L'apprendistato di alta formazione e di ricerca può essere attivato anche per lo svolgimento di attività di ricerca su temi di rilievo per il datore di lavoro. La durata minima del contratto è di sei mesi e può essere attivato per tutta la durata del percorso di formazione o anche per una sola parte, ad esempio per la tesi di laurea. Il seguito al termine della formazione il contratto può concludersi o può proseguire come un normale contratto di lavoro a tempo indeterminato, a discrezione del datore di lavoro e del lavoratore. Il contratto di alta formazione e di ricerca è rivolto ai giovani tra i 18 (17 se possiedono il diploma di qualifica professionale) e 29 anni compiuti. Una volta stipulato il contratto, l'apprendista ha il diritto di ricevere una retribuzione per l'attività che svolge. Questo contratto è applicabile nel settore privato.

Il datore di lavoro può, inoltre, favorire di alcuni sgravi retributivi e contributivi. Per sgravi retributivi si intende la possibilità di sotto inquadramento dell'apprendista fino a due livelli inferiori e la possibilità di definire la retribuzione in misura percentuale rispetto a quella di lavoratori addetti a mansioni che richiedono la qualifica e finalizzato il contratto. Per quanto riguarda gli sgravi contributivi, invece, per imprese con meno di 10 dipendenti è previsto uno sgravio fiscale del 100% (dal quarto anno si applica un'aliquota del 10%); per imprese con 10 o più dipendenti si applica l'aliquota del 10% della retribuzione imponibile. È previsto un contributo di 6000€ in caso di assunzione con contratto a tempo pieno, 4000€ in caso di part-time, definito anche "bonus assunzionale", per le imprese che stipulano contratti di apprendistato di alta formazione e di ricerca.

I problemi in questa tipologia di contratto di apprendistato si riscontrano nelle sue finalità. In tal senso è da precisare che il contratto si utilizza troppo spesso per “l’alta formazione” e meno per “la ricerca”. Nell’art. 5 del TUA si specifica come il contratto possa essere finalizzato al conseguimento di un diploma o di un titolo di studio di livello secondario, universitario o di alta formazione, compreso il dottorato e la certificazione per la specializzazione tecnica superiore; esso può essere, inoltre, finalizzato allo svolgimento del praticantato per l’accesso a professioni ordinistiche e all’assunzione per attività di ricerca. Queste due ultime finalità, molto importanti, sono troppo spesso trascurate dalle Regioni. Ad esempio, l’attività di ricerca trova la giusta importanza solo nella Provincia Autonoma di Trento e nelle Marche.

### **3.3 IL CONTRATTO DI APPRENDISTATO NEL PANORAMA EUROPEO CON ATTENZIONE PARTICOLARE AL SISTEMA DUALE TEDESCO**

I vantaggi legati all’apprendimento nei luoghi di lavoro trovano riscontro in tutto il panorama europeo. In tal senso, esiste una “Alleanza Europea per l’Apprendistato (EAFA) lanciata a Luglio 2013 che ha lo scopo di promuovere iniziative e programmi di apprendistato in tutta l’Europa, al fine di facilitare la transizione dal mondo dell’istruzione a quello della formazione al lavoro. Secondo quanto affermato in “*European Alliance for Apprenticeships*” i Paesi con un forte sistema di istruzione, formazione professionale e apprendistato sono riscontrano tassi di disoccupazione più bassi, si veda ad esempio il caso della Germania.

EAFA si collega agli obiettivi cardini di Garanzia Giovani volti a ridurre la disparità tra domanda e offerta di lavoro.

Le aziende capaci di attivare percorsi di apprendistato possono beneficiare in primis d’incentivi *ad hoc* e poi di un ritorno dell’investimento legato all’inserimento in azienda di personale esperto e formato direttamente in loco.

EAFA ha sostenuto la creazione di accordi bilaterali, meccanismi di cooperazione, riforme dei sistemi di apprendistato, aumentato la consapevolezza dei benefici ad essi legati e favorito un ambiente di dialogo e cooperazione. Ampia importanza è data proprio alla concertazione tra le parti: Stato, Regioni, aziende, lavoratori, sindacati, organizzazioni di datori di lavoro.

Esempi concreti sono Paesi come Germania, Paesi Bassi e Austria grazie al loro interesse all'apprendistato e al loro sistema duale. In questi contesti l'alternanza scuola-lavoro assume la giusta rilevanza e a attenzione. Nonostante gli esiti positivi in alcuni Paesi, i percorsi di formazione in azienda sembrano trovare ostacoli non ignorabili. In particolare il 70% dei giovani ritiene utile il sistema di apprendistato, ma non buoni gli sbocchi lavorativi che offre. Si ritiene utile inserire percorsi di apprendistato anche in settori più attrattivi come le vendite, l'assistenza sanitaria e le energie rinnovabili, ad esempio. Serve inoltre istruire i datori di lavoro affinché conoscano e sappiano individuare le opportunità del contratto di lavoro in questione, vedendolo come un investimento a lungo termine in grado di offrire ritorni vantaggiosi.

Secondo Eurostat, la disoccupazione in Germania è tra le più basse d'Europa. Nel 2013 si è assistito ad un aumento degli occupati con età compresa tra i 15 e i 29 anni di 3,900 unità e, in qualche modo, questo successo è da riscoprirsi anche nella diffusa applicazione dell'apprendistato all'interno delle aziende tedesche. La Germania gode, infatti, di un ottimo sistema di formazione per i suoi giovani. L'apprendistato tedesco è un sistema duale che si divide tra un 25% di formazione nella scuola professionale (*berufsschule*) e il restante 75% in azienda (*betrieb*). In Germania molti esponenti di spicco e politici hanno fatto un apprendistato a testimonianza del grande uso di questa pratica contrattuale. In Germania il contratto è applicabile a, praticamente, tutte le attività aziendali: pe esso sono definiti 344 mestieri. Gli ambiti in cui formarsi, per i giovani, sono dunque moltissimi. Il contratto di apprendistato è dedicato *in primis* a giovani in possesso di diploma di scuola media o media superiore, ma sono sempre più i

giovani - in possesso di diploma di maturità - che prima di iscriversi all'università desiderano imparare un mestiere. La commissione Europea con il programma "*Erasmus for Everyone*"<sup>115</sup> vuole integrare negli altri Stati membri i processi positivi attuati in Germania.

Il modello tedesco è un esempio cui, lo stesso Presidente Matteo Renzi, dice di voler aspirare. Il problema è che l'Italia parte da una situazione nettamente inferiore di quella della Germania. C'è un'enorme differenza tra cosa l'Italia può offrire ai suoi giovani e cosa invece la Germania offre già.

Basti pensare al sopra elencato modello duale in cui si alternano periodi di formazione a scuola con periodi di pratica a scuola. E già con questo notiamo come la Germania sappia formare i suoi giovani direttamente nelle imprese, favorendo quello che da noi è ancora poco utilizzato, ovvero il contratto di apprendistato. Con il sistema duale un ragazzo, già a quattordici anni, alterna un giorno di studio a quattro di lavoro in azienda. È facilmente intuibile che un ragazzo tedesco che andrà ad affacciarsi al mondo del lavoro avrà un bagaglio di esperienze alle sue spalle notevole rispetto ad un italiano che si forma dapprima a scuola e poi a lavoro (se trova lavoro), senza una reale e sicura continuità. Un altro punto discordante tra Italia e Germania sta nel saper allocare le risorse. A parità di soldi spesi per le politiche del lavoro (1,7 % del PIL per Italia e 1,8% del PIL per Germania), la Germania ha pensato bene di allocarne quasi la metà nelle politiche attive del lavoro, ovvero quelle che incentivano la formazione, l'orientamento e la ricollocazione, mentre l'Italia ne ha messi l'80% nelle politiche passive ovvero gli ammortizzatori sociali ed i sussidi. È evidente che è necessario riallocare le risorse destinate alle politiche attive e passive, cercandone un bilanciamento. Un altro punto di differenza tra le due nazione sta nella fase di licenziamento. L'Italia è famosa per le sue tempistiche lunghe mentre in Germania un lavoratore ha tempo solo tre settimane per impugnare il

---

<sup>115</sup> Maggiori informazioni in: <http://www.bmbf.de/en/17127.php?hilite=apprenticeship>. Ultimo accesso 29/04/2015.

contratto, oppure si risolvono le questioni attraverso dei risarcimenti. Inoltre in Italia le politiche attive sono gestite dalle regioni, mentre quelle attive hanno una gestione centralizzata. In Germania, invece, la gestione è unica ed è operata da un'Agenzia Nazionale per il Lavoro, la cosiddetta *Bundesagentur für Arbeit*. Un'ulteriore forma di divergenza tra il contratto di apprendistato tedesco e quello italiano è il non aver un vincolo numerico all'applicazione del contratto: in Germania non si pone un limite al numero di apprendisti presenti in azienda. Inoltre l'apprendista non è considerato un lavoratore, bensì uno studente. Ancora, è presente una forte e stretta collaborazione tra imprese e istituti formativi ed è un po' quello che manca in Italia.

Con la buona Scuola - che sarà ora analizzata - si vuole cercare un punto di avvicinamento all'esempio tedesco. Ciò che emerge in Italia, come in altri Paesi europei, è un circolo vizioso che si alimenta nel momento in cui i giovani si affacciano al mondo del lavoro: la mancanza di esperienza ostacola la possibilità di trovare lavoro che a sua volta impedisce ai giovani di maturare le esperienze richieste in fase di assunzione. L'apprendistato può essere utile per interrompere il ciclo consentendo un accumulo di esperienze iniziali assimilate proprio in azienda.

Tuttavia, si legge in una nota formativa di Maggio 2014 del *Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (CEDEFOP)*, il mercato del lavoro è ora caratterizzato da un *surplus* di domanda di lavoro e i datori di lavoro nella fase di selezione diventano sempre più esigenti. Da un rapporto Manpower del 2013 si osserva che solo il 7% dei datori di lavoro sarebbe disposto a ridefinire i criteri di scelta al fine di facilitare l'inserimento dei giovani in azienda. Grazie all'apprendistato il datore di lavoro può scegliere tra un'ampia platea dei candidati in cui è più facile trovare il profilo desiderato.

L'apprendistato non è una forma di lavoro precario che porta alla disoccupazione, bensì una forma contrattuale in grado di avvicinare domanda e offerta di lavoro in tempi di crisi economica e «allineando le competenze e le

qualifiche ai fabbisogni del mercato del lavoro, concorre a ridurre gli squilibri tra la domanda e l'offerta di competenze e soddisfare i fabbisogni di competenze professionali richiesti dal mercato»<sup>116</sup>.

A tal proposito il 27 Marzo 2015 è stato presentato alla Camera il testo ufficiale del provvedimento riguardante la Scuola italiana. Le disposizioni presentate sono «volte a garantire la massima flessibilità, diversificazione, efficienza ed efficacia del sistema scolastico». Le politiche scolastiche, volute dal Governo Renzi, sono raccolte in un documento di centotrentasei pagine, scritto in modo chiaro ed elementare, intitolato “*La Buona Scuola. Facciamo crescere il paese*” e scaricabile dal sito internet dedicato [www.labuonascuola.gov.it](http://www.labuonascuola.gov.it). Il documento si articola in più punti, per la precisione sei, in cui si esaminano varie dimensioni dell'istruzione nella nostra nazione. In particolare i punti sono: 1) chi assumiamo, perché e dove, 2) formazione e carriera, 3) autonomia, valutazione e apertura, 4) ripensare ciò che si impara a scuola, 5) fondata sul lavoro, 6) le risorse. La riforma più interessante ai fini dello studio in questione è rappresentata dal punto cinque in cui si esamina la situazione dei giovani in Italia e l'inserimento nel mondo del lavoro. Nelle prime pagine della sezione dedicata si legge «che in Italia abbiamo 700 mila disoccupati tra i 15-24 anni, e 4 milioni 355 mila ragazzi che non studiano, non lavorano, non sono in formazione (c.d. NEET), in grossa parte alimentati da una dispersione scolastica tra le più alte d'Europa (17,6%)». I giovani che per primi si allontanano dall'istruzione sono, in particolare, coloro che vivono in ambienti sfavorevoli e in contesti socio-economici complicati, a causa anche dei ripetuti tagli alle risorse della Scuola.

In tal senso è importante ripartire da investimenti volti a migliorare l'offerta formativa dedicata ai giovani avvicinando la Scuola al mercato del lavoro e affiancando al sapere il “saper fare”. Si mette in evidenza il desiderio di

---

<sup>116</sup> Si veda in particolare la nota informativa di Maggio 2014 in [www.cedefop.europa.eu](http://www.cedefop.europa.eu). Ultimo accesso 29/04/2015.

riformare la Scuola rendendola più simile ad altri sistemi di istruzione europei, come ad esempio quello tedesco.

Com'è possibile osservare da questa semplificazione della Buona Scuola tanto voluta dal presidente Matteo Renzi è possibile notare un desiderio di introdurre anche in Italia un percorso formativo accompagnato in pari da un'esperienza lavorativa, ancora prima di concludere gli studi così da preparare i giovani - una volta terminato il periodo di istruzione - alla ricerca di un lavoro. In alcuni casi sarebbe, altresì, possibile stimolare una crescita dell'occupazione giovanile poiché è risaputo che molti ragazzi che svolgono un'esperienza di apprendistato in azienda possono poi concluderla con un'assunzione nella stessa.

È importante quindi riscoprire le origini del termine apprendistato, quando i giovani andavano nelle botteghe per imparare un mestiere e lì dentro si formavano per poi poter diventare a loro volta maestri.

Ecco perché si ritiene importante seguire la *best practice* della Germania e stimolare i giovani ancor prima che essi concludano gli studi, così da ridurre al minimo la probabilità di diventare inattivi nella fase di transizione tra scuola e lavoro.

### **3.4 LE OPPORTUNITA' OFFERTE DAL CONTRATTO DI APPRENDISTATO E L'INCAPACITA' ITALIANA DI SFRUTTARLE**

Secondo il XIV Rapporto di monitoraggio sull'apprendistato<sup>117</sup>, più volte ripreso in questa sede, l'occupazione giovanile – osservazione basata sui giovani con età compresa tra i 15 e i 29 anni - è diminuita del 2% passando da un 34,5% nel 2010 ad un 32,5% nel 2012. In concomitanza con la riduzione del tasso di

---

<sup>117</sup> Il rapporto di monitoraggio sull'apprendistato è annualmente redatto da Isfol e INPS e consultabile online nel sito [www.isfol.it](http://www.isfol.it): <http://www.isfol.it/highlights/xiv-rapporto-di-monitoraggio-apprendistato>. Il Rapporto fornisce informazioni circa l'evoluzione del contratto di apprendistato negli anni 2010-2012. La versione è aggiornata a Dicembre 2013.

disoccupazione è diminuito il numero di giovani assunti con contratto di apprendistato dello 0,8% (dal 14,7% nel 2010 al 13,9% nel 2012).

Questa correlazione, sia pur non staticamente provata, pone l'attenzione sull'attuale situazione di applicazione del contratto di apprendistato sul suolo italiano. Il pensiero è che l'occupazione giovanile in diminuzione si leghi ad una incapacità del sistema nazionale di offrire ai suoi giovani delle opportunità in ambito lavorativo. È possibile affermare che il contratto di apprendistato, da sempre affiancato agli under 29, sia un elemento su cui far leva in un momento difficile per l'economia europea in generale. Riformare il mercato del lavoro è indubbiamente importante, ma lo è altrettanto ricordare che ci sono svariate opportunità, già esistenti, che non vengono valorizzate. Il contratto di apprendistato, poco o male utilizzato, cela al suo interno grandi vantaggi che potrebbero rafforzare la situazione del mercato del lavoro nazionale ed europeo.

Secondo un rapporto<sup>118</sup> di Confcommercio sul mercato del lavoro al 2012, l'Italia mostra un'occupazione di persone con età compresa tra i 15 e i 74 anni del 37,9% e una disoccupazione giovanile (età compresa tra i 15 e i 24 anni) del 34%. La Germania, invece, presenta dati tra i migliori d'Europa con un'occupazione della popolazione del 49,3% e una disoccupazione giovanile pari all'8,4%. Vediamo come in Germania, famosa per il radicato sistema duale scuola-lavoro, la disoccupazione sia notevolmente inferiore a quella dell'Italia. Sempre nel rapporto (Confcommercio, 2014) si legge che «l'evidenza empirica ha dimostrato che nei paesi con programmi di apprendistato collaudati i tassi di disoccupazione giovanili sono mediamente inferiori e la produttività e gli stipendi più elevati (soprattutto nel settore manifatturiero)».

Rigamonti, in un suo articolo, afferma che l'Italia non è capace di copiare le buone pratiche utilizzate in altri Paesi europei. L'incapacità di emulare le

---

<sup>118</sup> Ufficio studi e direzione centrale politiche del lavoro e welfare, *Il rapporto annuale sul mercato del lavoro: l'apprendistato*, Confcommercio, Gennaio 2014, su [www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it). Ultimo accesso 20/04/2015.

pratiche positive di altri Paesi fa stagnare la nazione e la sua capacità di introdurre riforme nuove ed adeguate a risanare la situazione critica della sua economia in generale.

Un sistema a cui l'Italia dovrebbe ambire, almeno nella fase iniziale di riforma del mercato del lavoro, è quello tedesco. Sicuramente la situazione critica dei giovani disoccupati persiste in tutta Europa, ma il sistema tedesco si mette in luce cercando di offrire loro opportunità lavorative concrete avvicinandoli al lavoro fin dal momento dell'istruzione. L'obiettivo primario è formare dei giovani competenti, e con già delle esperienze, da inserire poi in un'offerta di lavoro più valida e qualificata, al fine di stimolare la domanda di assunzione.

Parlando sempre di buone pratiche europee «basti pensare, ad esempio, alla frequenza con cui questa particolare tipologia contrattuale è utilizzata in paesi come l'Austria o la Germania, che l'ha adottata nel 1969, e dove le *best practices*, come quella della scuola nello stabilimento Audi di Ingolstadt, sono all'ordine del giorno. O la Francia e l'Inghilterra, dove il 20 per cento dei manager che oggi lavorano in *Rolls Royce* ha cominciato proprio con un contratto di apprendistato»<sup>119</sup>.

In precedenza abbiamo osservato, con riferimento al XIV rapporto di monitoraggio sull'apprendistato, come l'Italia sia ancora incapace di strutturare in modo valido e omogeneo il contratto di apprendistato tra le varie Regioni. Alcune fanno fatica ad attivarlo, altre ancora non ne sfruttano appieno i vantaggi e le finalità. Il problema sussiste nella sotto-valutazione di suddetta forma contrattuale, a differenza della Germania - non unico esempio nel panorama europeo - che ne riconosce i benefici per i giovani in primis, e per la nazione di conseguenza.

Secondo i dati forniti dagli archivi dell'INPS l'utilizzo del contratto di apprendistato come “strumento di accesso al mondo del lavoro principalmente

---

<sup>119</sup> Cit. M. Rigamonti, *Perché l'Italia non sfrutta le opportunità dell'apprendistato? I numeri dell'Isfol e qualche valutazione*, 2014, in [www.tempi.it](http://www.tempi.it). Ultimo accesso 18/04/2015.

per i giovani” mostra un trend decrescente dal 2009 al 2012 (anno a cui guarda l’ultimo monitoraggio Isfol-INPS). Il numero medio di apprendisti, quelli formalmente dichiarati all’INPS, è stato di 469.855 giovani, con una perdita di 58.000 rapporti di lavoro solo nel 2010.

*Tabella 1 - Numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato per ripartizione geografica di contribuzione: valori assoluti e variazione % su anno precedente - anni 2010-2012.*

Ripartizione geografica	Valori assoluti (medie annuali)			Variaz.% su anno preced.	
	2010	2011	2012*	2011	2012*
Nord	295.022	277.391	265.345	-6,0%	-4,3%
<i>Nord Ovest</i>	158.470	147.571	139.820	-6,9%	-5,3%
<i>Nord Est</i>	136.553	129.821	125.525	-4,9%	-3,3%
Centro	137.544	127.755	120.093	-7,1%	-6,0%
Mezzogiorno	95.617	87.345	84.417	-8,7%	-3,4%
<b>Italia</b>	<b>528.183</b>	<b>492.490</b>	<b>469.855</b>	<b>-6,8%</b>	<b>-4,6%</b>

(\*) Dato provvisorio  
Fonte: INPS - Archivi delle denunce retributive mensili (Emens)

Nel rapporto si evidenzia come siano stati esigui i finanziamenti statali dedicati all’apprendistato di primo livello (solo il 7 per cento) rispetto ad un totale di 161 milioni di Euro. La categoria che più ha attirato investimenti è quella riguardante l’apprendistato di secondo livello o professionalizzante.

Attraverso questo tipo di apprendistato si assumono spesso giovani con età inferiore i 29 anni, così da godere (per il datore di lavoro) di maggiori agevolazioni fiscali: «sono apprendisti di questo tipo, infatti, la stragrande maggioranza dei 469 mila ragazzi che in Italia lavorano grazie a un contratto di apprendistato. Un dato comunque in calo rispetto al 2011, quando gli apprendisti erano stati 492 mila, e ancor di più rispetto al 2010, quando erano 528 mila. E un dato che, oltretutto, potrebbe precipitare ulteriormente qualora il decreto Poletti sul lavoro, in esame al Senato, dovesse agevolare ulteriormente il ricorso al contratto a termine per i datori di lavoro, tramite incentivi come quelli sulle

proroghe o l'acausalità per 36 mesi. Misure che, di fatto, metterebbero l'apprendistato fuori gioco»<sup>120</sup>.

Per l'apprendistato di terzo livello si rileva una situazione simile alla prima con risorse stanziare nel 2012 pari allo 0,6 per cento del totale (circa 1,5 milioni).

Questi dati testimoniano l'incapacità dell'Italia, a oggi, di investire nei suoi giovani e nella loro formazione.

*Tabella 2 - Risorse spese dalle Regioni e Province Autonome per la formazione in apprendistato, anni 2011-2012 e capacità di spesa.*

<b>Macro-aree</b>	<b>2011</b> <i>valori assoluti</i>	<b>2012</b> <i>valori assoluti</i>	<b>2011/2012</b> <i>Variaz. % su anno precedente</i>	<b>Capacità di spesa</b>
<b>Nord</b>	95.655.146,64	85.725.533,27	-10,4%	71,0%
Nord-Ovest	44.389.140,14	33.092.899,51	-25,4%	59,9%
Nord-Est	51.266.006,50	52.632.633,76	2,7%	80,4%
<b>Centro</b>	10.853.581,16	12.470.692,68	14,9%	90,7%
<b>Sud e isole</b>	13.617.839,36	5.798.088,17	-59,2%	21,6%
<b>Italia</b>	<b>120.126.567,16</b>	<b>103.994.314,12</b>	<b>-13,4%</b>	<b>64,5%</b>

*Fonte: elaborazione Isfol su dati delle Regioni e Province Autonome.*

Le regioni che mostrano i risultati migliori e il numero maggiore di contratti di apprendistato stipulati sono Veneto, Emilia Romagna e Lazio, con valori nel 2012 rispettivamente del 12,7%, 10,1% e 10,1%<sup>121</sup>. Se si aggiungono poi Toscana (8,7%) e Piemonte (8,6%) osserviamo che, nel 2012, in solo sei Regioni si registrano i 2/3 dei contratti di lavoro in apprendistato.

I dati variano in base al tipo di azienda a cui si fa riferimento. Secondo quanto emerge dal rapporto, è nelle aziende di tipo artigianale, luogo natio

<sup>120</sup> Cit. M. Rigamonti, *Perché l'Italia non sfrutta le opportunità dell'apprendistato? I numeri dell'Isfol e qualche valutazione*, 2014, in [www.tempi.it](http://www.tempi.it). Ultimo accesso 20/04/2015.

<sup>121</sup> Dati ricavati da *XIV Rapporto di Monitoraggio sull'Apprendistato*, Isfol-INPS, 2013, p. 53.

dell'apprendistato agli esordi, dove si registrano le variazioni più negative: 10% in meno, nel 2012, di apprendisti. Il contratto professionalizzante resta la forma con meno oscillazioni negli anni, a differenza delle altre due tipologie che seguono pressoché lo stesso andamento decrescente.

Un altro elemento che emerge è la disparità tra uomo e donna: il 40% di apprendisti con età compresa tra i 18 e i 24 anni, nel 2012, è di sesso femminile (dato che tocca il 47,8% in giovani con età compresa tra i 24 e i 29 anni).

Il dato più preoccupante è il tasso di trasformazione dei contratti di apprendistato in contratti di lavoro a tempo indeterminato: nel 2012 sono addirittura il 17,4% in meno rispetto all'anno precedente. Ancora, con un'analisi al 2005 effettuata da INPS si nota come la maggior parte dei contratti (quasi il 40%) non ha superato i sei mesi riflettendo una situazione in cui i giovani non riescono a portare a termine un vero e proprio percorso formativo utile in futuro, ma in cui essi vengono utilizzati "a termine" per portare a compimento determinati lavori, aggirando la finalità propria del contratto posto in essere.

Affiora un contesto critico, in cui i giovani sono i primi che vengono "colpiti" in tempo di crisi, con una riduzione di apprendistati, quando esso dovrebbe rappresentare un punto di partenza, e non di fine, per il mercato del lavoro.

Ciò che, a mio avviso, rende così difficile e accantonabile il contratto è la mancata informazione relativa a tutti i vantaggi ad esso correlati, sia per il giovane che per le imprese che decidono di assumere, ma in particolar modo l'eccessiva burocrazia che ne svilisce la funzionalità e rende l'espletamento dell'apprendistato difficile ed oneroso in termini di tempo. In questo modo le imprese scoraggiate preferiscono assumere a termine.

A questo, si aggiungono le recenti riforme del mercato del lavoro che vedono il formarsi di un nuovo contratto di lavoro a tutele crescenti, che permette al datore di lavoro una sorta di assunzione a termine per i primi 36 mesi in quanto esso può decidere, nei tre anni, di recedere dal contratto senza incorrere nel famoso articolo 18.

La definizione di contratto di lavoro a tutele crescenti porta dietro di sé una scia di opinioni contrapposte tra chi lo considera e lo vuole come contratto “unico” e chi crede che esso incorpori in sé l’abolizione dell’art. 18, e le conseguenti tutele per il lavoratore. Esso non ha ancora trovato una vera e propria ragion d’essere e la sua normativa è ancora incerta.

Il contratto di apprendistato rientra nella categoria dei contratti di lavoro a tempo indeterminato poiché nel caso in cui una delle due parti non decida di porre fine al rapporto di lavoro, in seguito al termine del periodo di formazione, esso proseguirebbe normalmente come contratto a tempo indeterminato. Ecco dunque, con il *Jobs Act*, venirsi a scontrare differenti tipologie di contratto - entrambe a tempo indeterminato - con finalità differenti. L’opinione riportata in questo elaborato è che non si può rinnegare la storia che incorpora in sé l’apprendistato. Esso è uno dei primi contratti a livello storico e si sa “non si abbandona la strada vecchia per una nuova e sconosciuta”. Esso con la sua causa mista offre notevoli opportunità al giovane: egli può lavorare e imparare un mestiere, professionalizzandosi e arricchendosi di esperienze.

Il contratto in esame offre notevoli opportunità di crescita per il giovane che, alla prima esperienza, ha bisogno di un percorso formativo che lo aiuti e lo accompagni nell’incontro con il mercato del lavoro. Ciò che appare opportuno è quindi focalizzare l’attenzione sul sistema scolastico e rafforzare lo scambio tra scuole e imprese, più che creare nuovi contratti dagli esiti incerti e sconosciuti. Inoltre, una nota non certo trascurabile è rappresentata dalla possibilità di avere le tutele classiche del contratto di lavoro a tempo indeterminato senza dover seguire i vincoli delle iniziali tutele crescenti, con la possibilità di un licenziamento nei primi 36 mesi, che potrebbe portare ad un abuso di tale procedura.

## **CAPITOLO IV - IL CONTRATTO A TEMPO**

### **DETERMINATO**

#### **4.1 INTRODUZIONE AL CONTRATTO A TERMINE**

In questa sede l'osservazione si sposterà ad un altro tipo di contratto e si esamineranno le peculiarità del contratto a tempo determinato con particolare riferimento al ruolo che assume nella prima occupazione di un giovane. Ricordiamo, a tal proposito, che questo istituto, diversamente da quello prima analizzato, non è rivolto solo ai giovani, bensì ad una più ampia platea di soggetti. Lo scopo preposto è vedere se e come esso può favorire, in fase di riforma del mercato, l'occupazione della categoria di soggetti oggetto di analisi.

Il contratto a termine ha subito, negli anni, notevoli variazioni normative al fine di rendere l'istituto più flessibile e la sua applicazione più semplice: un po' come è successo al contratto di apprendistato<sup>122</sup>. Esso nasce come contratto per assicurare libertà ai lavoratori e non incorrere in vincoli servili a vita<sup>123</sup>. Tale idea di libertà per molti resta valida tutt'ora, altri invece la intendono come una precarietà pericolosa per l'individuo.

È interessante vedere le variazioni che hanno interessato l'istituto per comprendere come esse possano influire concretamente in uno sblocco della situazione del mercato italiano, in particolar, ma non solo.

Da subito si può rilevare come, la storia del contratto “con un termine finale di durata” rispecchia, nell'ordinamento italiano, l'idea secondo cui esso debba, in qualche modo, far coesistere gli interessi del datore di lavoro, il cui interesse si manifesta nell'applicazione di forme di lavoro flessibile per favorire

---

<sup>122</sup> Vediamo come, negli ultimi anni, l'attenzione delle varie riforme del mercato del lavoro si sia concentrata su una estesa semplificazione dei contratti cercando di renderli più chiari.

<sup>123</sup> In tal senso G. Di Corrado, *Il contratto a tempo determinato tra causalità e a-causalità*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 1/2014, Wolters Kluwer Italia-CEDAM, 2014, p.119 e ss.

l'occupazione e rispondere a determinate esigenze aziendali, e del lavoratore, d'altra parte, che chiede sicurezza e stabilità<sup>124</sup>.

Ricordiamo che da sempre l'Unione Europea pone al centro il contratto di lavoro a tempo indeterminato come contratto principe. Con la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, la Commissione Europea ha voluto delineare i principi guida per l'attuazione del contratto a termine negli Stati Membri, ricordando, al punto sei delle considerazioni generali, che “i contratti di lavoro a tempo determinato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro e contribuiscono alla qualità della vita dei lavoratori interessati e a migliorare il rendimento” specificando altresì che “i contratti di lavoro a tempo determinato rappresentano una caratteristica dell'impiego in alcuni settori, occupazioni e attività atte a soddisfare sia i datori di lavoro sia i lavoratori”<sup>125</sup>.

Appurato ciò non si può non rilevare come il contratto a tempo indeterminato possa in sé portare anche delle opportunità, specie se applicato alla prima occupazione di un giovane il quale ancora non ha ancora chiaro cosa andrà a svolgere come mansione stabile e quali sono i suoi obiettivi futuri, ma ha comunque la possibilità di fare un'esperienza di formazione in azienda e acquisire competenze utili per lavori prossimi.

Molto spesso questo istituto è utilizzato e rafforzato a fronte di una maggior flessibilità, non tanto in entrata quanto in uscita con il fine ultimo di smuovere la situazione del mercato del lavoro e favorire l'occupazione.

Nell'analisi di evoluzione dell'istituto non si può prescindere dagli interessi che vengono considerati e dagli obiettivi che si vogliono perseguire, quali sono gli

---

<sup>124</sup> Così L. Zappalà, *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolamentazione del lavoro a termine*, WP di Massimo D'Antona, 2012, in [www.csdle.lex.unict.it](http://www.csdle.lex.unict.it). Ultimo accesso 11/05/2015.

<sup>125</sup> Per una più chiara comprensione della direttiva 1999/70/CE si veda il testo completo in [www.eur-lex-europa.eu](http://www.eur-lex-europa.eu). Ultimo accesso 02/05/15.

interessi a cui si dà maggior importanza rispetto e quali altri vengono invece “sacrificati” o “parzialmente disattesi”<sup>126</sup>.

Le finalità che portano all'utilizzo di un contratto a termine sono molte e spesso in combinazione tra loro per favorire l'occupazione e il miglioramento del mercato del lavoro. Le finalità possono essere di politica sociale o di politica occupazionale: la prima mira alla creazione di diritti minimi inderogabili e la seconda persegue obiettivi finalizzati alla creazione e al mantenimento dell'occupazione e alla promozione della formazione professionale<sup>127</sup>.

Speziale in una sua analisi sostiene che la disoccupazione sia strettamente connessa a fattori strutturali e «dove la flessibilità del lavoro svolge un ruolo secondario non è certo il principale fattore di creazione di nuovi posti di lavoro»<sup>128</sup>. Serve quindi un utilizzo più consapevole di contratti temporanei con lo scopo non tanto di incrementare la flessibilità, sia essa in entrata o in uscita, tanto per offrire al giovane (soggetto d'interesse in questo studio) la possibilità di incontrare la domanda del lavoro e affacciarsi così ad un mercato nuovo. Serve ricordare che il contratto a termine, che al giovane può offrire delle opportunità, in altri casi può generare dei malesseri ai lavoratori poiché lo sottopone a situazioni precarie e di ansia in attesa della proroga o meno del contratto.

---

<sup>126</sup> Sul punto si veda il pensiero di A. Perulli, *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2002, pp. 235-236.

<sup>127</sup> Su discorso la Zappalà riprende un saggio di M. Freedland, *Employment policy*, in P. Davies - A. Lyon Caen - S. Sciarra - S. Simitis (a cura di), *European community labour law*, Clarendon Press Oxford, Oxford, 1996, p. 275 e ss.

<sup>128</sup> In tal senso si veda il discorso di V. Speziale riguardo alla connessione tra flessibilità e occupazione in cui lo stesso afferma che si tratta di una questione legata maggiormente all'andamento dell'economia in generale, anche se “questo non significa che la flessibilità sia del tutto indifferente rispetto al problema della disoccupazione”. Ancora, egli sostiene che “una minor rigidità nelle tipologie contrattuali o nella disciplina di determinati istituti incide sull'elasticità dell'occupazione rispetto alla crescita del Pil”, dando rilievo appunto alla connessione tra economia interna, prodotto interno lordo ed occupazione. V. V. Speziale, *La nuova legge sul lavoro a termine*, Franco Angeli, 2001, p. 362 e ss.

## 4.2 IL CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO: LE VARIAZIONI PIÙ RILEVANTI DELL'ISTITUTO

Il d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, rappresenta la nuova legge fondamentale in materia di contratto a tempo determinato e va ad abrogare tutte le precedenti normative. L'ipotesi generale del contratto a termine contenuta nel decreto legislativo si identifica nelle ragioni giustificatrici ovvero "di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" al quale si affiancano le fattispecie di casi specifici.

Per molti anni queste regioni hanno segnato una sorta di vincolo al contratto a termine in quanto in fase di stipulazione esso doveva essere appunto giustificato. Inoltre, l'individuazione della causali di ricorso al contratto a termine hanno per molti anni equilibrato gli interessi delle parti in gioco realizzando un bilanciamento che è avvenuto «tenendo conto, non solo delle necessità di riequilibrare gli squilibri di potere fra le parti e, in coerenza agli obiettivi dello stato sociale, assicurare a tutti gli individui occasioni di reddito e di carriera, ma anche della opportunità di evitare comportamenti datoriali irrazionali e di correggere taluni "fallimenti del mercato"»<sup>129</sup>.

Sulle "ragioni" si potrebbe aprire un lungo dibattito. In questa sede è utile analizzare solo i motivi che hanno portato ad un contratto senza causale. Innanzitutto le "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" contengono al loro interno un'ampissima gamma di possibili situazioni. Si è sostenuto più volte che esse fossero troppo generiche e non consentissero l'individuazione delle reali motivazioni che spingono un datore di lavoro ad assumere un soggetto a tempo determinato<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Sul punto cfr. L. Zappalà, *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolamentazione del lavoro a termine*, WP di Massimo D'Antona, 2012, in [www.csdle.lex.unict.it](http://www.csdle.lex.unict.it). Ultimo accesso 11/05/2015.

<sup>130</sup> V. M. Roccella, *Prime osservazioni sullo schema di decreto legislativo a termine*, 2001, in [www.cgil.it](http://www.cgil.it). Ultimo accesso 02/05/15.

Inoltre, nella direttiva comunitaria, il legislatore non fa alcun riferimento alla temporaneità del contratto se non, come già visto, essa debba essere determinata da “condizioni oggettive”, quali per appunto la fissazione di una data finale del contratto, da rinvenirsi nell’apposizione del termine stesso.

Come già sostenuto, la Commissione favorisce *in primis* il contratto a tempo indeterminato come “forma comune” di assunzione in quanto in una realtà aziendale è importante garantire una continuità organizzativa. Questa, tuttavia, si tratta di «un’indicazione di contesto e non di un limite legale»<sup>131</sup>.

Le Commissione europea non incentiva l’applicazione del contratto a tempo determinato, ma non ne “contiene neppure la diffusione”, lasciando ampio spazio alle parti nell’apposizione di un termine al contratto di lavoro purché esso sia giustificato. La ragione che giustifica il termine diviene in questo modo una parte essenziale del contratto ponendo dei limiti al potere datoriale che deve attenersi alla ragione per cui ha impiegato il lavoratore. La ragione che implica l’apposizione del termine al contratto diviene importante non tanto per ciò che “dice” quanto per il vincolo che impone poi al contratto durante tutta la sua durata. In tal senso le parti devono individuare delle motivazioni dettagliate dell’assunzione.

A seguito di queste considerazioni si analizzano le recenti modifiche in materia considerando proprio l’abolizione delle ragioni giustificatrici del termine introdotte dal cosiddetto Job Act.

In tal senso «la riforma del contratto di lavoro a tempo determinato rappresenta la prima tappa del c.d. Jobs Act, quale progetto di riforma complessiva del mercato del lavoro. Le modifiche introdotte dal decreto legge n. 34/2014 non sono di poco conto. La “liberalizzazione guidata” del contratto di lavoro a termine dà

---

<sup>131</sup> Cit. S. Ciucciovino, *Il contratto a tempo determinato: la prima stagione applicativa del d.lgs. n. 368 del 2001*, Fascicolo 115, Franco Angeli, 2207, pp. 459-460.

luogo a un cambio di rotta, che produce un profondo mutamento degli assi portanti su cui si è fondata fin qui la normativa nazionale in materia»<sup>132</sup>.

Con il decreto legislativo n. 368 del 6 settembre 2001 «si è partiti, invero, da un'impostazione basata su una limitazione qualitativa del contratto di lavoro a termine, legittimato solo dalla presenza di ragioni specificate nel contratto e, conseguentemente, limitato nelle possibilità di prorogare il termine iniziale nonché astretto dall'imposizione di intervalli tra un contratto e il successivo, sempre a garanzia della genuinità delle "ragioni" giustificatrici»

Ora, invece, a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. 34/14 convertito in legge 78/14, è stato soppresso ogni riferimento alla giustificazione tecnica, organizzativa, produttiva o sostitutiva: in buona sostanza, attualmente la legge non prevede più esplicitamente che il contratto a termine debba essere giustificato. L'apposizione di tale termine è altresì consentita, ai sensi dell'art. 1, comma 1, d. lgs. n. 368/2001, ad un contratto di lavoro di durata non superiore ai trentasei mesi "comprensiva di eventuali proroghe, concluso fra un datore di lavoro e un lavoratore per lo svolgimento di qualunque tipo di mansione, sia nella forma del contratto a tempo determinato, sia nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato ai sensi del comma 4 dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276".

Una variazione introdotta dalla legge n. 78/2014 all'art. 1, comma 1, riguarda l'apposizione di un limite<sup>133</sup> del 20 per cento di lavoratori con contratto a tempo

---

<sup>132</sup> A. Pandolfo, P. Passalacqua, *Il nuovo contratto di lavoro a termine. Aggiornato alla legge 16 maggio 2014, n. 78*, G. Giappichelli Editore, 2014, p. 18.

<sup>133</sup> Nell'art. 10, comma 5-bis, introdotto dal Decreto Legge, n. 34/2014, convertito in Legge n. 78/2014, si specifica che suddetto termine percentuale «non si applica ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati tra istituti pubblici di ricerca ovvero enti privati di ricerca e lavoratori chiamati a svolgere in via esclusiva attività di ricerca scientifica o tecnologica, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione della stessa. I contratti di lavoro a tempo determinato che abbiano ad oggetto in via esclusiva lo svolgimento di attività di ricerca scientifica possono avere durata pari a quella del progetto di ricerca al quale si riferiscono». Inoltre, in caso di violazione di suddetto termine, si prevede, all'art. 5, comma 4-septies l'applicazione di una sanzione amministrativa «pari al 20 per cento della retribuzione, per ciascun mese o frazione di mese superiore a quindici giorni di durata del rapporto di lavoro

indeterminato, “fatto salvo di quanto disposto dall’articolo 10, comma 7”, in forza all’ 1 gennaio dell’ano di assunzione. Per i datori che, invece, occupano fino a cinque dipendenti è sempre possibile assumere un lavoratore a termine.

Si specifica al comma 2 del medesimo articolo, modificato dalla legge n. 78/2014, che «l’apposizione del termine di cui al comma 1 è priva di effetto se non risulta, direttamente o indirettamente, da atto scritto» (art. 1, comma 2, modificato dalla legge n. 78/2014)<sup>134</sup>.

In questo modo si impone la forma scritta, diretta o indiretta, pena la nullità. Nell’atto scritto, ad ogni modo, deve essere richiamato anche il diritto di precedenza esplicitato nei comma 4-quater<sup>135</sup> e 4-quinquies”<sup>136</sup> secondo cui dal decorrere del termine dei sei mese il lavoratore può esercitare il suo diritto nelle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal datore di lavoro nei dodici mesi successivi, “con riferimento a mansioni già espletate in esecuzione dei rapporti a termine”.

---

qualora il numero di lavoratori assunti in violazione sia minore di uno», mentre è prevista una sanzione amministrativa «pari al 50 per cento nel caso in cui i lavoratori assunti in violazione del limite percentuale sia superiore a uno». Secondo il comma 4-octies «i maggiori introiti [...] sono versati ad un apposito capitolo dell’entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo sociale per occupazione e formazione».

<sup>134</sup> V. art. 1, comma 2, del d.lgs 6 settembre 2001, n. 368, Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall’UNICE, dal CEEP e dal CES (G.U. 9 ottobre 2011, n. 235). Aggiornato con le modifiche introdotte dal Decreto Legge n. 34/2014, convertito in Legge n. 78/2014.

<sup>135</sup> In tal senso si veda l’art.5, comma 4-quater, del d.lgs 6 settembre 2001, n. 368, aggiornato con le modifiche introdotte dal Decreto Legge n. 34/2014, convertito in Legge n. 78/2014, il quale afferma: «fermo restando quanto già previsto dal presente articolo per il diritto di precedenza, per le lavoratrici il congedo di maternità di cui all’articolo 16, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, e successive modificazioni, intervenuto nell’esecuzione di un contratto a termine presso la stessa azienda, concorre a determinare il periodo di attività lavorativa utile a conseguire il diritto di precedenza di cui al primo periodo. Alle medesime lavoratrici è altresì riconosciuto, con le stesse modalità di cui al presente comma. Il diritto di precedenza anche nelle assunzioni a tempo determinato effettuate dal datore di lavoro entro i successivi dodici mesi, con riferimento alle mansioni già espletate i esecuzione dai precedenti rapporti a termine».

<sup>136</sup> Come previsto dall’art. 5, comma 4-sexies del d.lgs 6 settembre 2001, n. 368, Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall’UNICE, dal CEEP e dal CES (G.U. 9 ottobre 2011, n. 235). Aggiornato con le modifiche introdotte dal Decreto Legge n. 34/2014, convertito in Legge n. 78/2014.

La proroga del contratto a tempo determinato passa dall'essere «ammessa una sola volta e a condizione che sia richiesta da ragioni oggettive»<sup>137</sup>, alla possibilità di arrivare «fino ad un massimo di cinque volte, nell'arco di trentasei mesi complessivi, indipendentemente dal numero di rinnovi, a condizione che si riferiscano alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato a tempo determinato» (art. 4, comma 1, modificato dalla legge n. 78/2014).

Numerose e corpose variazioni al testo del d.lgs 6 settembre 2001, n. 368, si evidenziano nell'articolo 5 in cui si descrivono “scadenza del termine e sanzioni - successione dei contratti”. In particolar modo, al comma 4-bis, si rilevano delle novità nella scrittura. Da «ai fini del computo del periodo massimo di trentasei mesi si tiene altresì conto dei periodi di missione aventi per oggetto mansioni equivalenti[...]»<sup>138</sup> a «ai fini del suddetto computo del periodo massimo di durata del contratto a tempo determinato, pari a trentasei mesi, si tiene altresì conto dei periodi di missione aventi ad oggetto mansioni equivalenti.»<sup>139</sup>.

Lo scopo delle modifiche apportate dalla legge n.78/2014 all'istituto del contratto a termine hanno lo scopo di semplificare l'applicazione del contratto e aumentare la flessibilità in entrata del mercato del lavoro italiano, e non solo.

---

<sup>137</sup> V. art. 4, comma 1, del d.lgs 6 settembre 2001, n. 368, Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (G.U. 9 ottobre 2011, n. 235).

<sup>138</sup> V. art. 5, comma 4-bis, del d.lgs 6 settembre 2001, n. 368, Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (G.U. 9 ottobre 2011, n. 235).

<sup>139</sup> V. art. 5, comma 4-bis, del d.lgs 6 settembre 2001, n. 368, Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (G.U. 9 ottobre 2011, n. 235). Aggiornato con le modifiche introdotte dal Decreto Legge n. 34/2014, convertito in Legge n. 78/2014.

#### 4.2.1 La a-causalità introdotta dal Jobs Act

L'innovazione più evidente che coinvolge il contratto a tempo determinato è rappresentata dall'introduzione della a-causalità voluta dal Jobs Act del Governo Renzi.

Il contratto a termine, da sempre ha spaccato in due l'opinione comune tra chi lo vede come un'opportunità di ingresso nel mondo del lavoro e chi vede in esso la fine dei diritti dei lavoratori. Ad ogni modo l'istituto si trova ancora oggi a subire importanti modifiche, anche se non radicali, che trovano due fronti di schieramento differenti.

Innanzitutto ricordiamo che un contratto di lavoro subordinato ha in sé una natura stabile così da garantire i diritti del lavoratore. Questa stabilità fa sì che la legislazione eviti che la decisione della durata possa essere presa dalle parti stipulanti l'accordo e consente che l'apposizione di un termine possa avvenire solo per determinate condizioni specificate nel contratto<sup>140</sup>. Il contratto a tempo determinato si discosta da questo pensiero di stabilità per la sua natura di contratto con un termine di durata, per l'appunto. Inoltre, le regioni giustificatrici previste dal d.lgs n. 368/2001 hanno sempre creato notevole confusione e genericità a causa della loro natura non specifica.

Ora con il *Jobs Act* si pone fine anche alla giustificazione dell'apposizione del termine “a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo”. Un punto importante di riforma dell'istituto che ora vede la semplice apposizione di un termine, che non deve più essere manifestato nella stipulazione del contratto, che crea confusione a quella che doveva essere un'eccezione alla “comune forma di rapporto di lavoro a tempo indeterminato”. In tal senso il contratto a tempo determinato da sempre visto come eccezione per determinate

---

<sup>140</sup> Nozione tratta dalla scheda sul Lavoro subordinato a tempo determinato in [www.dirittierisposte.it](http://www.dirittierisposte.it). Ultimo accesso 28/03/2015.

motivazioni oggettive al contratto a tempo indeterminato perde la sua finalità occasionale.

Va però evidenziato il desiderio di maggior flessibilità voluto dal *Jobs Act* al fine di favorire l'entrata dei giovani, e non solo, nel mondo del lavoro. In tal senso il contratto privo delle sue ragioni può essere più facilmente applicabile stimolando, dove possibile, il suo utilizzo, con conseguente incremento di rapporti di lavoro.

A mio avviso questa particolare modifica trova le sue finalità occupazionali qualora utilizzata per determinate categorie di soggetti, come i giovani alla loro prima esperienza lavorativa.

Altresì è importante dire che abolendo le ragioni “di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo” si limitano molto i diritti del lavoratore che, in questo modo, non viene a conoscenza delle reali motivazioni della sua assunzione a tempo determinato anziché a tempo indeterminato. Se da una parte «l'apposizione del termine ad un contratto di lavoro subordinato è possibile, in generale, senza necessità alcuna di indicare le ragioni che lo giustificano», dall'altra bisogna tener conto «che tali contratti non potranno superare il limite del 20 per cento dei lavoratori a tempo indeterminato. Il contratto potrà riguardare lo svolgimento di qualunque tipo di mansione, fermo restando il limite di durata, in quanto non potrà superare i 36 mesi, proroghe comprese»<sup>141</sup>.

La causale, tanto dibattuta, del contratto a termine non viene abolita definitivamente dal *Jobs Act*. Essa, infatti, qualora fosse specificata nel contratto rappresenterebbe delle opportunità per il datore di lavoro come il poter usufruire di alcune agevolazioni tra cui il superamento dei limiti numerici e l'esenzione del contributo addizionale dell'1,40 per cento nei casi di assunzione in sostituzione o per attività stagionali<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> Casotti, M. R. Gheido, *Contratto a termine. Disciplina, prassi e giurisprudenza*, Collane Le Monografie, IPSOA, 2014. P. 17.

<sup>142</sup> *Ibidem*.

La causale resta utile, infatti, per favorire determinate eccezioni. In questo caso alcuni contratti a termine «sono in ogni caso esenti da limitazioni quantitative»<sup>143</sup>.

Detto questo, quindi, in alcune circostanze si ritiene utile, per usufruire dell'esenzione dal limite quantitativo, specificare in sede di contratto quali sono le ragioni che motivano l'apposizione del termine e l'utilizzo di data condizione contrattuale.

Ad esempio, poiché una delle situazioni che esenta il contratto a termine dal limite quantitativo del 20 per cento è rappresentata dalle ragioni di tipo sostitutivo (secondo l'art. 10, comma 7), sarà bene indicare nel contratto «che l'apposizione del termine è legata all'assenza di un altro lavoratore»<sup>144</sup>.

Si può notare come l'apposizione della causale resti tutt'ora valida anche a fronte di un contratto a termine diventato per natura a-causale.

Ritengo utile l'introduzione di un contratto privo di ragioni giustificatrici del termine in quei casi in cui il datore di lavoro potrebbe decidere di non assumere per non motivare la decisione di non occupare un lavoratore a tempo indeterminato. Mi rifaccio alle situazioni che vedono protagonisti i giovani in cerca della prima occupazione. Successivamente analizzeremo meglio il significato e il superamento del tetto massimo del 20 per cento imposto dal legislatore all'assunzione del contratto a tempo determinato.

Si specifica che questo capitolo, dedicato ad un istituto contrattuale così dibattuto, si prefigge lo scopo di mostrare non solo i lati negativi del termine, già ampiamente spiegati in letteratura e politica, ma bensì cercare di cogliere quelle che possono essere le opportunità di occupazioni insite nel contratto. Non si vuole certo né elogiare né tantomeno giustificare un contratto di per sé precario,

---

<sup>143</sup> V. art. 1, comma 1, del d.lgs 6 settembre 2001, n. 368, Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (G.U. 9 ottobre 2011, n. 235).

<sup>144</sup> V. A. Pandolfo, P. Passalacqua, *Il nuovo contratto di lavoro a termine. Aggiornato alla legge 16 maggio 2014, n. 78*, G. Giappichelli Editore, 2014, pp. 12-17.

ma al fine dello studio dedicato ai giovani l'intento è mostrare i benefici che un lavoratore alla prima esperienza può riscontrare.

#### **4.2.2 Limiti quantitativi all'applicazione del contratto a tempo determinato**

Il limite massimo del 20 per cento di lavoratori a termine sul totale dei lavoratori a tempo indeterminato, come visto in precedenza, è superabile grazie a delle specifiche normative.

In tal senso il testo normativo che regola il contratto a termine prevede la possibilità di applicare suddetto contratto senza limiti quantitativi per le imprese che occupano un numero di dipendenti inferiore a cinque. E' escluso, inoltre, «l'obbligo di rispettare la soglia nel caso di contratti a termine stipulati tra istituti pubblici di ricerca, ovvero enti privati di ricerca e lavoratori chiamati a svolgere in via esclusiva attività di ricerca scientifica o tecnologica, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione della stessa».

Altresì per i contratti a termine che abbiano ad oggetto esclusivo lo svolgimento di attività di ricerca scientifica si prevede «una durata pari a quella del progetto di ricerca al quale si riferiscono, e ciò probabilmente in deroga al principio generale dei 36 mesi»<sup>145</sup>.

Si rammenta il limite, imposto dall'art. 1 del d.lgs n. 368/2001, secondo cui il numero di lavoratori assunti a tempo indeterminato «non può eccedere del 20 per cento del numero di lavoratori a tempo indeterminato in forza dal 1 gennaio dell'anno di assunzione». Al fine di una miglior spiegazione dell'applicazione di tale limite si riporta un esempio secondo cui se il 1° gennaio l'azienda presenta 20 lavoratori a tempo indeterminato il limite massimo di lavoratori che può assumere il datore di lavoro è di 4 (20% di 20 lavoratori). Si ipotizza

---

<sup>145</sup> Cit. ricavata dalla scheda di approfondimento relativa al contratto a termine presente in [www.wikilabour.it](http://www.wikilabour.it). Ultimo accesso 18/03/2015.

l'assunzione di un lavoratore a termine il 1° giugno dello stesso anno. se nel corso dell'anno si licenziassero 5 lavoratori, i lavoratori assumibili a tempo determinato resterebbero altri 3, rispettando il vincolo del limite quantitativo.

Il datore di lavoro è libero di impiegare i lavoratori assumibili a tempo determinato (dopo la suddetta verifica) presso una o soltanto alcune delle proprie unità produttive. È libera quindi l'assunzione a termine da parte del datore di lavoro che può scegliere dove localizzare il lavoratore.

Assimpresa, in una sua circolare, ricorda che «in caso di attività nata durante l'anno la data di riferimento per tale verifica non può essere il 1° gennaio, ma quella di assunzione del primo lavoratore a termine, ovviamente escludendo dal computo i contratti a termine conclusi nella fase di avvio di nuove attività per i periodi definiti dai CCNL (art. 10, comma 7, lett. a) del d.lgs. n. 368/2001), nonché quelli nell'ambito delle startup innovative (art. 28, comma 3 del DL n. 179/2012, convertito nella Legge n. 221/2012)»<sup>146</sup>.

Nel computo dei lavoratori in forza al datore di lavoro si considerano: i lavoratori a tempo parziale, in proporzione all'orario svolto rapportato al tempo pieno. Essi sono calcolati pro quota secondo quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs n. 61/2000; i dirigenti, assunti a tempo indeterminato; gli apprendisti, perché per definizione il contratto di apprendistato rientra nella categoria dei contratti di lavoro a tempo indeterminato. Il Ministero del Lavoro chiarisce che questi ultimi rientrano nel conteggio, vista la loro natura di contratto di lavoro a tempo indeterminato.

L'applicazione del contratto a termine presenta, invero, delle limitazioni alla sua applicazione nei casi di sostituzione di lavoratori scioperanti e "con riguardo alle unità produttive dove, nei sei mesi precedenti, siano stati effettuati licenziamenti collettivi che abbiano coinvolto lavoratori adibiti alle medesime mansioni cui fa riferimento il contratto a tempo determinato (salvo che

---

<sup>146</sup> V. circolare Assimpresa srl del 02 agosto 2014, "*Jobs Act*": i chiarimenti sul contratto a termine, in [www.assimpresasrl.it](http://www.assimpresasrl.it). Ultimo accesso 22/03/2015

l'assunzione avvenga per la sostituzione di lavoratori assenti, o sia concluso secondo quanto previsto dall'art. 8 c. 2 della Legge 23 luglio 1991 n. 223, o ancora abbia una durata iniziale non superiore a tre mesi; in ogni caso, gli accordi sindacali possono portare deroghe a questo divieto)".

La ragione che ha portato alla limitazione delle mansioni dapprima assegnate a lavoratori ora in mobilità è da ricercarsi nel fatto stesso che se un datore di lavoro assumesse un lavoratore a termine in una mansione occupata da un altro lavoratore, messo in mobilità non più di sei mesi prima, indurrebbe ritenere illegittima la messa in mobilità (poiché l'esubero di personale non era reale e strutturale in quella determinata posizione lavorativa) e che comunque è illegittima l'apposizione del termine in una situazione in cui tale mansione che si vuole affidare ad un lavoratore a termine era prima stabilmente assegnata ad un altro lavoratore.

Incuriosisce altresì il divieto posto dal legislatore da un lato, e la possibilità di derogarlo dall'altro, anche se la deroga deve essere usata con cautela dai sindacati per evitare abusi e comportamenti illegittimi del datore di lavoro.

Altre limitazioni interessano "le unità produttive nelle quali sia in atto una sospensione dei rapporti di lavoro o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui fa riferimento il contratto a termine"<sup>147</sup>.

Si evince come il contratto a termine, reso privo di causale dal Jobs Act, non si discosta poi tanto dalle precedente forma di regolamentazione in quanto, pur essendo liberalizzato, mostra ancora la convenienza nell'apportare le ragioni di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 368/2001.

---

<sup>147</sup> Cit. ricavata dalla scheda di approfondimento relativa al contratto a termine presente in [www.wikilabour.it](http://www.wikilabour.it). Ultimo accesso 18/03/2015.

### **4.3 ANALISI DEL CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO SUL TERRITORIO EUROPEO**

Con la direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999<sup>148</sup>, recepita dall'Italia nel d.lgs. n. 368/2001, la Commissione europea ha posto le linee guida sul contratto a tempo determinato per gli Stati membri. Nella direttiva (punto 3 delle considerazioni) si ricorda il punto 7 della carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori in cui si stabilisce che migliori condizioni di vita e di lavoro dei cittadini dell'UE passano anche da una miglior regolamentazione dalle forme di contratto diverse da quelle a tempo indeterminato. In particolare, come si legge al punto 14, le parti contraenti, ovvero le organizzazioni intercategoriale a carattere generale come Unione delle Confederazioni delle Industrie della Comunità Europea, Centro Europeo dell'Impresa a partecipazione pubblica (CEEP), Confederazione europea dei Sindacati (CES), hanno inteso concludere un accordo quadro sul lavoro a tempo determinato stabilendo requisiti minimi e principi che gli Stati membri devono rispettare, con l'intenzione di migliorare la situazione del mercato del lavoro e la qualità stessa del lavoro a tempo determinato e di prevenire eventuali abusi di suddetto istituto.

Le legislazioni nazionali, non ostacolate dal diritto dell'Unione Europea, soprattutto negli ultimi anni guardano al lato della domanda del mercato dal lavoro, più che a quello dell'offerta. Ricordiamo, infatti, che la stessa direttiva europea afferma che l'accordo vincola gli Stati «per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ma lascia ad essi la scelta della forma e dei mezzi»<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> Ricordiamo che tale direttiva è frutto di un accordo quadro tra CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.

<sup>149</sup> Al punto 15 della Direttiva 1999/70/CE si afferma in sostanza che gli Stati sono vincolati, ai sensi dell'art. 249 del trattato, al raggiungimento degli obiettivi preposti dalla commissione europea, ma non sono limitati nei mezzi da utilizzare per raggiungere tali obiettivi (se non con riferimento ai requisiti minimi e principi generali da rispettare).

I cosiddetti contratti non-standard<sup>150</sup> aumentano il ventaglio delle possibilità della flessibilità in entrata e in uscita, e la domanda viene stimolata attraverso una serie di incentivi economici e normativi.

Certo è che non sempre la flessibilità va associata alla mancanza di tutele e si rende quindi necessario distinguere «tra flessibilità “buona” e flessibilità “cattiva”, favorendo la prima e disincentivando la seconda» e fare questo spetta alla contrattazione collettiva, favorendo certe forme contrattuali flessibili piuttosto che altre<sup>151</sup>. A tal proposito è importante, già a livello europeo, un indirizzamento verso i contratti di lavoro che meglio soddisfano le esigenze di domanda e, soprattutto, offerta di lavoro.

La Direttiva 1999/70/CE, di per sé molto ampia, ha generato diversi modelli di disciplina nelle varie legislazioni statali «che differiscono per la disciplina delle causali legittimanti, la durata, i rinnovi, le modalità di cessazione del rapporto».

I vari Stati membri hanno adottato la Direttiva e la hanno plasmata al loro sistema normativo rendendola malleabile alla loro situazione economica. Ecco quindi passare dalla tassatività delle ipotesi di ricorso tipica del modello francese, alla semplice apposizione del termine come nel sistema tedesco (secondo cui non è necessario un motivo obiettivo o una ragione di carattere tecnico, purché si rispetti il regime dei due anni di durata). Un approccio simile al sistema tedesco e liberale nell'apposizione del termine al contratto si rinviene anche nell'ordinamento di Irlanda e Regno Unito. Solo in Italia si assiste ad un potere così forte della contrattazione collettiva di apporre dei limiti quantitativi all'utilizzo dei contratti di lavoro a termine. Altra peculiarità tutta italiana è rappresentata dal diritto di precedenza, che come precedentemente affermato, una

---

<sup>150</sup> Ricordiamo che i contratti di lavoro definiti “standard” sono a tempo indeterminato.

<sup>151</sup> M. Del Conte, B. Fratello, *I contratti a termine in Europa: spunti per un'analisi comparata*, in:

[http://www.iscomer.it/System/files/Apprendistato%20News/i%20contratti%20a%20termine%20in%20europa%20comparazione\(1\).pdf](http://www.iscomer.it/System/files/Apprendistato%20News/i%20contratti%20a%20termine%20in%20europa%20comparazione(1).pdf). Ultimo accesso 26/03/2015

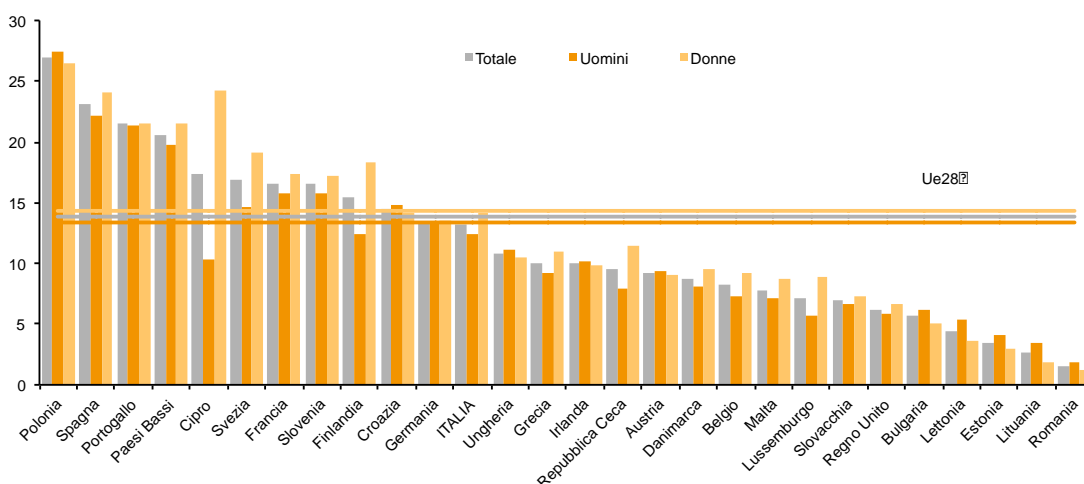
volta manifestato dal lavoratore ha valenza sulle assunzioni seguenti al contratto a tempo determinato<sup>152</sup>.

È evidente come, date delle linee guida, sia facile assistere ad una panorama europeo di applicazioni molto differenti.

Ad ogni modo non è possibile affermare quale sia il sistema che offre una più chiara e favorevole interpretazione della direttiva Europea, anche se i dati sulla disoccupazione giovanile possono aiutare a capire dove i giovani trovano maggior impiego, anche in presenza di contratti a termine.

In tal senso da recenti dati Istat si osserva come i contratti a tempo determinato, nel 2013, sono stati maggiormente adottati da Paesi come Polonia, Spagna, Portogallo, Paesi bassi, ecc. In dodicesima posizione troviamo l'Italia con poco più del 13% di contratti a termine. Il dato è suscettibile di variazione soprattutto in seguito all'a-causalità introdotta dal *Jobs Act*, che liberalizza, in un certo senso (posto il limite quantitativo del 20%, poi derogabile) l'utilizzo del contratto a tempo determinato.

*Figura 1 - Dipendenti a tempo determinato per sesso nei Paesi UE28 (valori percentuali). Anno 2013. Fonte Eurostat.*

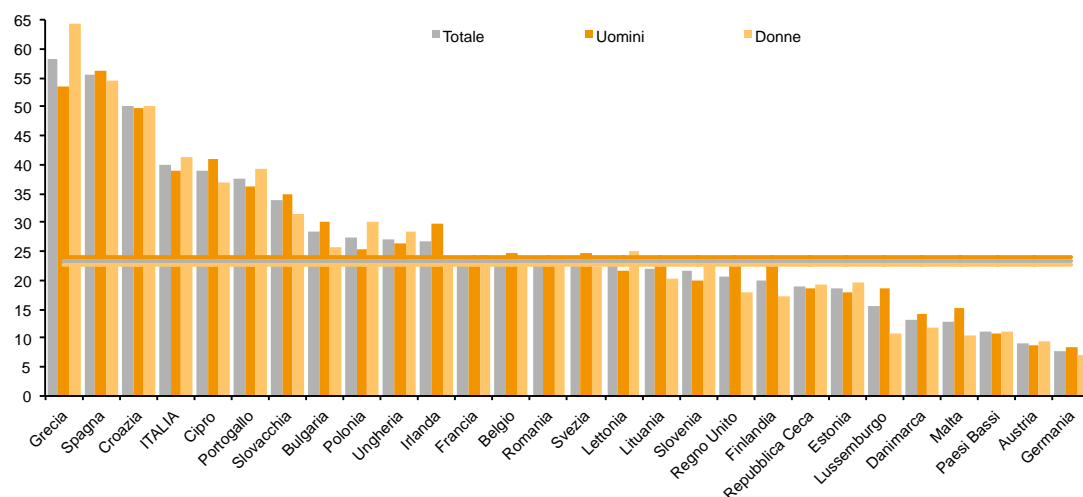


<sup>152</sup> Cit. M. Del Conte, B. Fratello, *I contratti a termine in Europa: spunti per un'analisi comparata*.

Se ci si limita ad osservare il grafico proposto da Istat, con riferimento a dati Eurostat del 2013, si osserva una non-correlazione tra utilizzo di contratti a tempo determinato e disoccupazione. Il grafico proposto presenta una situazione di disoccupazione generale non solo riferita alla popolazione under 29. Ad ogni modo, però, in accordo con quanto affermato a inizio capitolo si mostra come non sempre il contratto con un termine di durata rechi alla popolazione solo svantaggi. Si ricorda che, tenere attiva la popolazione, in particolare i giovani, anche per un periodo prestabilito di tempo, allontana il rischio che essi decidano di diventare inattivi.

Nella figura 2 si propone una panoramica della disoccupazione giovanile nei Paesi membri per cercare di capire il nesso tra essa e il contratto a termine.

*Figura 2 - Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni), per sesso nei Paesi UE, in valore percentuale. Anno 2013. Fonte: Eurostat.*



Come visto, la situazione con coerente dei due grafici si riferisce ad un andamento non correlato tra disoccupazione e diffusione del contratto a termine.

In considerazione di quanto visto si può affermare che l'uso di un contratto precario, come può essere nel nostro caso di analisi il contratto a termine, non necessariamente crea disoccupazione. La precarietà, in tal senso, nella fascia di età oggetto di studio può in alcuni casi essere fonte di incoraggiamento per i giovani alla prima occupazione in primis per acquisire competenze, e poi per ricercare il loro percorso formativo.

Non si vuole di certo affermare che l'uso smodato dei contratti a tempo determinato faccia bene ad una nazione, ma bisogna essere in grado di valutare la situazione caso per caso con criticità. Per lavoratori, per così dire maturi a livello professionale, i contratti a termine potrebbero essere fonte di stress e disagio, ma per un giovane che ancora non sa che strada intraprendere potrebbero rappresentare l'inizio di una carriera ancora da definire e un'opportunità da cogliere per maturare esperienze utili.

#### **4.4 PRO E CONTRO DEL CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO**

Da sempre il contratto di lavoro subordinato è considerato un contratto a tempo indeterminato, che non prevede quindi l'apposizione di un termine, così da consentire al lavoratore una stabilità non solo economica, ma anche psicologica<sup>153</sup>.

D'altra parte, invece, l'apposizione di un termine al rapporto di lavoro «risponde, in determinate circostanze, sia alle esigenze dei datori di lavoro sia a quelle dei lavoratori in maniera più efficace rispetto ad un contratto a tempo indeterminato. Inserito in un contesto in cui è possibile una partecipazione continua al mercato del lavoro e con la percezione di un reddito adeguato, il lavoratore può così pianificare la propria vita»<sup>154</sup>. Serve dunque un'attenta

---

<sup>153</sup> Per ulteriori informazioni si veda [www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it). Ultimo accesso 19/03/2015.

<sup>154</sup> Ibidem.

individuazione delle circostanze in cui si rende più favorevole un contratto piuttosto che un altro.

A tal proposito sono intervenuti notevoli interventi<sup>155</sup> sulla disciplina per favorire la sua applicazione e la sua adeguazione al mercato del lavoro. I problemi nell'applicazione di un contratto a tempo determinato si rilevano nel momento in cui, in un contesto caratterizzato da una forte crisi economica - con notevoli influenze anche sul mercato del lavoro - non si assiste ad una situazione in grado di garantire una "partecipazione continua al mercato del lavoro". Con eventuali abusi della tipologia contrattuale in oggetto, oggi favorita dall'eliminazione della causale, si rischia di creare una discontinuità nel mercato del lavoro. In questo caso i contratti a tempo determinato rischiano di scoraggiare i lavoratori nella ricerca attiva di un'occupazione.

Grazie alle nuove disposizioni introdotte dal Decreto Legge n. 34/2014, convertito in Legge n. 78/2014, che prevedono una nuova forma di contratto di lavoro a tutele crescenti, si pensa di giungere ad una riduzione dei contratti precari. Il nuovo contratto di lavoro, si prevede, potrà costare addirittura il 36,9 per cento in meno rispetto all'attuale contratto di lavoro a termine<sup>156</sup>.

Secondo un rapporto UIL, infatti, in questa nuova tipologia contrattuale convergono due benefici: il primo costituito "dagli sgravi contributivi Inps introdotti dalla Stabilità 2015 che consistono in un abbattimento totale dei contributi a carico dei datori di lavoro per 3 anni per ogni nuova assunzione a tempo indeterminato di un lavoratore disoccupato da sei mesi" e il secondo beneficio è "costituito dal completo scorporo del costo del lavoro dall'imponibile Irap (già tagliato in parte dal governo Prodi) introdotto con la legge di

---

<sup>155</sup> Tra gli interventi a cui si fa riferimento sono degni di nota la Legge 92/2012 e la Legge n. 78/2014.

<sup>156</sup> R. Petrini, *E ora conviene assumere, i contratti in pianta stabile costano 8 mila euro in meno. I posti a tempo indeterminato saranno notevolmente più convenienti di quelli a termine e degli stessi cocopro. Le stime della Uil su un lavoratore medio assunto con una retribuzione di 22 mila euro lordi*, 2014, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it). Ultimo accesso 19/03/2015.

Stabilità<sup>157</sup>.

Vediamo come il contratto a tutele crescenti, voluto dal *Jobs Act*, cambia notevolmente il sistema dei contratti, influenzando in larga parte anche il contratto a tempo determinato. In tal senso l'impresa ora può assumere un lavoratore per tre anni senza vincoli e scegliere al termine dei tre anni se licenziare il lavoratore o assumerlo (qualora non venisse licenziato l'impresa è obbligata a farlo) il soggetto a tempo indeterminato. In questo modo il contratto a tempo indeterminato sarebbe molto più vantaggioso rispetto ad un contratto a termine, in quanto l'impresa grazie alle tutele crescenti beneficerebbe di sgravi fiscali sul costo del lavoro altrimenti inesistenti<sup>158</sup>.

Il contratto a tempo determinato, da sempre molto usato dalle aziende, potrebbe dunque essere sopraffatto da questa nuova e particolare forma di tutele crescenti, che consentono ad una azienda, che sceglie di assumere a tempo indeterminato, degli sgravi fiscali non previsti dal contratto a termine.

A tal proposito, infatti, «al contratto a tutele crescenti, attuativo del *Jobs Act*, si applica lo sgravio contributivo triennale per le nuove assunzioni effettuate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015». In questo modo il legislatore cerca di incentivare assunzioni a tempo indeterminato anziché a termine offrendo al lavoratore la stabilità cercata e all'impresa sgravi fiscali in grado di sollevare la situazione onerosa di un'assunzione. Inoltre, si cerca di rendere un eventuale licenziamento meno oneroso per l'impresa che assume in un regime da sempre molto severo per quanto riguarda i licenziamenti e più vantaggioso per il lavoratore, che se fosse assunto a termine, non riceverebbe alcuna buona uscita<sup>159</sup>.

Il problema che nasce dalla coesistenza delle due tipologie contrattuali si manifesta nel dubbio che un datore di lavoro, scaduto il termine dei tre anni, decida di assumere il lavoratore a tempo indeterminato con il contratto a tutele

---

<sup>157</sup> Ibidem.

<sup>158</sup> D. Di Rosa, *Contratto a tutele crescenti 2015 Jobs Act cos'è e come funziona?*, 2015, In [www.guidafisco.it](http://www.guidafisco.it). Ultimo accesso 21/03/2015.

<sup>159</sup> Ibidem.

crescenti e poi decida di licenziarlo. In questo caso si assisterebbe ad un uso errato del contratto che diventerebbe una sorta di proroga del contratto a tempo determinato<sup>160</sup>.

Detto ciò non sembra opportuno svalutare quanto finora affermato a favore del contratto a tempo determinato che, dalla sua parte, ha la capacità di incanalare al suo interno le esigenze delle aziende e dei giovani lavoratori in questi anni di grande crisi economica. In particolare è possibile, per le aziende, usufruire di un bonus qualora assumano giovani con un contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione per 6-12 mesi (sono validi anche i contratti che raggiungano i 6 mesi a seguito di successive proroghe del contratto originario) o un contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione superiore a 12 mesi. Gli importi di suddetti bonus ammontano a 1.500 euro per giovani con profili bassi o €2.000 per quelli con profili molto alti, assunti con contratti a tempo determinato di durata pari o superiore ai sei mesi, e 3.000 euro per giovani dalla profilazione alta o €4.000 per quelli dalla profilazione molto alta, assunti con contratti a tempo determinato di durata pari o superiore ai dodici mesi<sup>161</sup>. In tal senso l'Unione Europea, nell'ambito di "Garanzia Giovani" cerca, dunque, se non di incentivare l'assunzione a termine, comunque di renderla meno onerosa. Ricordiamo che in un discorso rivolto ai giovani, impegnati nella prima occupazione, magari all'estero, può rilevarsi molto vantaggiosa anche un'offerta a termine piuttosto che una stabile. Inoltre i contratti a termine, se paragonati ad altre tipologie contrattuali, spesso affiancate ai giovani, trovano ancora una loro ragione d'essere.

---

<sup>160</sup> In tal senso si veda V. Speciale, *Le politiche di lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, 2014, p. 22 e ss, in [www.csdle.lex.unict.it](http://www.csdle.lex.unict.it). Ultimo accesso 07/05/2015.

<sup>161</sup> Per ulteriori informazioni relative ai bonus si veda "bonus occupazionale per le imprese" in [www.garanziegiovani.gov.it](http://www.garanziegiovani.gov.it)

Secondo Luigi Olivieri<sup>162</sup>, infatti, dopo la riforma del lavoro a termine i tirocini sarebbero diventati controproducenti. Ricordiamo che lo scopo primo del tirocinio è favorire un inserimento del soggetto in una realtà aziendale mediante la formazione in loco. Questa formazione ha diritto ad una remunerazione, non inferiore a 300,00€ e ha una durata massima di sei mesi, compresa la proroga. Questa forma di inserimento è usata soprattutto dalle scuole per incentivare l'incontro tra aziende e giovani in cerca di lavoro.

A parere di Olivieri, il vero problema che scaturisce dal tirocinio deriva proprio dalla sua funzione di formazione e quindi non lavorativa. A questo proposito egli sostiene che il tirocinio dovrebbe essere un'occasione di incontro tra le parti e di conoscenza e non invece uno strumento di forza del datore di lavoro. Il tirocinio inoltre dovrebbe essere conseguente ad un preciso piano formativo in grado di fissare le linee di apprendimento che il giovane deve seguire. Tuttavia, troppo spesso accade che i piani formativi sono spogli e privi di date indicazioni e finiscono per coincidere con i bisogni propri del datore di lavoro piuttosto che del giovane che deve apprendere. Oppure «anche se ben strutturati, non solo tali da scongiurare il pericolo che i tirocini siano un sistema di acquisizione di manodopera a buon mercato, particolarmente appetibile perché a bassissimo costo e a impatto burocratico ridotto, quanto meno nella fase gestionale. Infatti il calcolo dello stipendio, così come la sua gestione risulta notevolmente semplificata rispetto ad un normale lavoratore: niente contributi, niente Inps, solo l'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni<sup>163</sup>.

Il pensiero di Olivieri ben fa riflettere sul problema che incombe, in tempi di forte crisi economica, dello “sfruttamento” della manodopera di giovani in cerca della prima occupazione. Il problema nasce dalla eliminazione, proposta dal *Jobs*

---

<sup>162</sup> Luigi Olivieri è Dirigente Coordinatore Area Servizi alla Persona e alla Comunità della Provincia di Verona. Per una visione più completa di Olivieri si veda: *Tirocini di inserimento lavorativo controproducenti dopo la riforma del lavoro a termine*, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it). Ultimo accesso 07/04/2015.

<sup>163</sup> Cit. L. Olivieri, *Tirocini di inserimento lavorativo controproducenti dopo la riforma del lavoro a termine*, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it). Ultimo accesso 07/04/2015.

*Act*, delle ragioni a carattere “tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo”, previste dall’art. 1, comma 1, del d.lgs n. 368/2001.

Inoltre, sempre nell’articolo si legge che in seguito all’a-causalità introdotta nel contratto di lavoro a tempo determinato, non è più conveniente proporre un tirocinio, ma è meglio suggerire direttamente un contratto di lavoro a termine.

A questo punto però sarebbe conveniente per il lavoratore essere assunto con un contratto di lavoro vero e proprio, anche se solo per un certo periodo, così da godere delle garanzie derivanti dall’istituto, piuttosto che essere legati all’azienda da un semplice tirocinio. Allo stesso modo al datore di lavoro si evita la stipulazione di un progetto formativo formale che rischierebbe di restare solo “formale”, senza quindi eseguire la sua funzione di formazione.

In accordo con il pensiero di Olivieri si afferma che il governo dovrebbe rivedere la normativa sui tirocini, ed eventualmente abolirli, in favore di un contratto a tempo determinato da usare come inserimento del soggetto in azienda. Tutto ciò accade perché non viene esplicitato in modo chiaro ed esaustivo come stilare un progetto formativo in grado di guidare il giovane nella sua formazione. Anche quando questi progetti sono strutturati in modo ampio e strutturato «non solo tali da scongiurare il pericolo che i tirocini siano un sistema di acquisizione di manodopera a buon mercato, particolarmente appetibile perché a bassissimo costo e a impatto burocratico ridotto, quanto meno nella fase gestionale».

La convivenza dei tirocini e del contratto di lavoro a tempo determinato porterebbe quest’ultimo, nonostante le notevoli riforme sul tema, a essere surclassato a favore di una forma di “assunzione” meno dispendiosa, più semplice e più redditizia per i datori di lavoro, arrivando ad una forma indiretta di *dumping* sociale<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup> Cit. ripresa da L. Olivieri nel suo articolo *Tirocini di inserimento lavorativo controproducenti dopo la riforma del lavoro a termine*, pubblicato il 31 marzo 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it). Con il termine *dumping*, Olivieri, sociale ci si riferisce ad una concorrenza sleale operata dai datori di lavoro in cerca di manodopera a basso costo, privilegiando delle situazioni contrattuali più sfavorevoli per i lavoratori.

Si sostiene che sì per il giovane risulta importante una formazione, ma, perché no, essa può essere migliore e, se si vuole, spronata se accompagnata da una qualche retribuzione. Il problema che si rileva nella situazione italiana è il troppo attaccamento agli stage che spesso non permettono di acquisire vere competenze oltre che a non offrire nessuna gratificazione economica al giovane. Il risultato è che in questa situazione un mercato del lavoro fin troppo flessibile, consente all'impresa di sperimentare “*ad libitum*” il lavoratore, sia esso giovane o adulto, con contratti che non garantiscono loro concrete tutele e con retribuzioni scarse, non gratificanti e troppo spesso nemmeno eque<sup>165</sup>.

Quello che il *Jobs Act* ha voluto fare con il contratto a termine, in una situazione di confusione e non coerenza, è una sorta di avvicinamento alle caratteristiche del nuovo contratto di lavoro a tutele crescenti, grazie allo spoglio delle ragioni che spingono il datore di lavoro ad utilizzare un contratto munito di termine. Il lavoratore viene privato in tale modo di conoscere le ragioni alla base di suddetto contratto. Ed ecco che il lavoratore viene messo alla “totale subordinazione delle volontà del datore di lavoro”. In tal senso il contratto a tempo determinato, nella sua applicazione, si avvicina in grande modo al contratto a tempo indeterminato, con l'unica eccezione dell'apposizione di un termine<sup>166</sup>.

A supporto della tesi portata avanti in questo capitolo si conclude che il contratto a termine, usato con moderazione e consapevolezza dalle aziende può portare benefici al lavoratore che può acquisire un'esperienza lavorativa e al datore di lavoro che, dal suo canto, può sperimentare le capacità del soggetto e la sua propensione ad una determinata attività prima di decidere se includerlo nell'organico aziendale a tempo indeterminato. inoltre, grazie alle varie proroghe il contratto a termine permette al lavoratore di stare in azienda il tempo adeguato

---

<sup>165</sup> T. Toffanin, *I giovani e il lavoro. Oltre gli stereotipi*, 2014, in [www.unipd.it](http://www.unipd.it). Ultimo accesso 13/04/2014.

<sup>166</sup> L. Olivieri, *Contratto a termine e apprendistato, flessibilità o caos?*, ADAPT University Press, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it). Ultimo accesso 12/04/2014.

per far sì che il datore di lavoro si “affezioni” al dipendente e che il dipendente diventi parte integrante dell’organizzazione.

## **CONSIDERAZIONI FINALI**

Il filo conduttore di questo elaborato è stato la disoccupazione giovanile che, in questi anni di crisi, ha profondamente inciso sulle politiche socio-economiche dell'Unione Europea. Il desiderio di analisi della situazione lavorativa dei giovani nasce dal presupposto che una nazione non può far ripartire la sua economia senza costruire delle solide basi e senza investire sulla nuova componente della forza lavoro. Troppo spesso, infatti, i giovani sono trattati come soggetti di serie B: sono coloro a cui si applicano i contratti più precari, con meno tutele e i primi a essere licenziati in condizioni instabili del mercato. Gli Stati membri, e l'Italia in particolare, devono cogliere l'importanza di tali soggetti e puntare su di loro per porre le basi di una ri-partenza.

L'elaborato è iniziato con una visione generalizzata del fenomeno di disoccupazione, per andare poi a focalizzare l'attenzione sulla disoccupazione giovanile. Se i tassi di disoccupazione, dal 2008 a oggi, sono in continua crescita, lo sono ancor più per i giovani, i quali, nel mercato, rappresentano dei soggetti deboli e vulnerabili alle fluttuazioni economiche. Servono delle specifiche azioni adatte a risollevarne la situazione. In tal senso la Commissione Europea, attraverso la strategia "Europa 2020", risalente al 2010, ha definito le linee guida per gli Stati membri al fine di sviluppare una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". La dimensione a cui ho dato maggior rilievo, in questa sede, è stata la "crescita intelligente", rivolta principalmente ai giovani e alle loro opportunità di mobilità all'interno dell'Unione europea. Trovo importante offrire ai giovani la possibilità di effettuare delle esperienze all'esterno dei confini nazionali. A mio avviso è importante aprire gli orizzonti di opportunità estendendoli a Paesi differenti da quello di origine. Poter lavorare all'estero offre notevoli vantaggi *in primis* per il soggetto, ma non solo: le aziende hanno la possibilità di inserire nel

loro organico un mix di lavoratori con differenti visioni, culture e modi d'essere. La convivenza di diversi saperi, si sa, genera sempre qualcosa di nuovo e, generalmente, di positivo.

Altro programma europeo è “Garanzia Giovani”, istituita con la Raccomandazione della Commissione del 22 aprile 2013, attraverso cui si desidera attuare un percorso capace di stimolare e avvicinare al lavoro i giovani NEET, ovvero coloro che non stanno seguendo un percorso di istruzione e non sono impegnati né in attività formativa né in attività lavorativa. Come si legge nella Raccomandazione «il termine “garanzia per i giovani” si riferisce a una situazione nella quale, entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, i giovani ricevono un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio».

Trovo importante capire come questo programma di Garanzia è stato attivato, ma soprattutto quali risultati ha portato al mercato del lavoro. Il monitoraggio e la valutazione di Garanzia Giovani avvengono settimanalmente attraverso un *report* che mostra un numero crescente di giovani che aderiscono al programma. Nonostante il positivo incremento dei giovani interessati, molti di loro, quasi la metà, non vengono presi in carico in quanto non possiedono i requisiti richiesti. Ricordiamo che Garanzia Giovani nasce con lo scopo primario di ridurre fortemente il numero di giovani inattivi. Una risposta positiva al programma dimostra che i soggetti in questione, i quali scoraggiati si sono allontanati dal mercato del lavoro, in realtà trovano ora un barlume di speranza nella proposta della Commissione. Si cerca di ascoltare ed analizzare i bisogni dei soggetti che si affacciano alla prima occupazione con il fine di creare un percorso che li porterà poi ad essere pienamente attivi nel mercato del lavoro. Un problema che si riscontra in questa misura è che, prima di tutto, essa è rivolta esclusivamente ai NEET limitando il *range* di soggetti che potrebbero coglierne i vantaggi. Personalmente, ritengo che il programma sia valido e molto ricco di percorsi

adeguati all'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, ma troppo riduttivo, lasciando così un ampio numero di giovani, attivamente in cerca di occupazione, senza un sistema di politiche mirate. Sarebbe bene estendere i confini di Garanzia Giovani, ad esempio ai neo-laureati, al fine di sviluppare reali e concrete misure per i giovani in genere, e non solo per gli inattivi. Certo è che bisogna incoraggiare coloro che si allontanano dal lavoro, ma non si può tuttavia trascurare chi attivamente cerca un'occupazione, ma non riceve la giusta attenzione. Per ridurre il tasso di disoccupazione bisogna infatti guardare anche ai giovani che fanno parte dell'insieme e non unicamente a coloro che si allontanano dal lavoro non rientrano neanche più nel computo.

Detto questo non si deve dimenticare l'importanza che uno Stato membro riveste nel sistema delle politiche del diritto. Se l'Unione europea detta le linee guida, è la nazione singola che le recepisce e attua degli appositi programmi. Ecco, dunque perché nel capitolo secondo ho cercato di dare una visione delle politiche volute e attuate dall'Italia per risanare la situazione dei giovani che presentano elevati tassi di disoccupazione. Con il Piano di Attuazione Italiano della Garanzia per i Giovani si sono poste le basi per l'attivazione della garanzia definendo le linee guida e gli obiettivi per le Regioni, che hanno successivamente deciso come sviluppare i percorsi di garanzia.

Non dimentichiamo che i giovani, prima di avvicinarsi al mercato del lavoro, sono tutti studenti, indipendentemente dal grado d'istruzione raggiunto. Per quanto riguarda l'Università essa svolge un ruolo importante nella transizione tra scuola e lavoro: attraverso la "Terza Missione" della quale è stata investita, ha il ruolo di formare giovani capaci e preparati per una domanda di lavoro sempre più esigente. Il problema dell'inattività si manifesta spesso in seguito ad una incapacità del sistema statale di incentivare i giovani a proseguire le loro esperienze formative o ad iniziarne di lavorative, durante o al termine del percorso istruttivo. Ricordiamo che l'Europa si trova in un momento particolare di crisi in cui si vedono disoccupati 5.2 milioni di giovani, a maggio 2014, e ben

7.5 milioni di NEET con età compresa tra i 15 e i 24 anni. Consideriamo che la situazione risulta aggravata se si pensa che gli inattivi non rientrano nel computo del tasso di disoccupazione, ma in pratica ne fanno parte anche se le ragioni di non occupazione sono differenti: essi non cercano lavoro, ma ad ogni modo, risultano non lavoratori. Coloro che non lavorano sono quindi più di 12 milioni e non si può far finta di nulla nel momento in cui si pensa ad una riforma del mercato. Gli Stati membri devono riconoscere la necessità di investire nei sistemi di istruzione per arginare il fenomeno di disoccupazione. Servono azioni di lungo termine, perché per modificare una situazione del genere si richiedono politiche strutturali che non guardino esclusivamente al breve periodo: cifre così importanti non si possono modificare in un anno, per dire, e se anche fosse possibile ci sarebbe il rischio di un ritorno precoce alla situazione iniziale.

Inoltre, le aziende che cercano nuovi lavoratori richiedono personale specializzato e formato adeguatamente, e spesso si scartano proprio i giovani poiché non possiedono ancora le caratteristiche e i requisiti richiesti. Ecco come, appare evidente l'importanza di avvicinarli al mercato del lavoro già durante la scuola secondaria, come avviene già in molti altri Stati più virtuosi. In questo modo sarebbe possibile offrire al mercato una scelta più ampia di possibili candidati in cui sarebbero inclusi anche i soggetti alla prima occupazione.

In tempo di crisi gioca un ruolo fondamentale la capacità di riformare il mercato del lavoro adattandolo alle esigenze specifiche di una nazione. A tal fine, il Governo Renzi ha proposto un disegno di legge, definito *Jobs Act*, che introduce una serie di novità nel mercato del lavoro. Di interesse per lo studio effettuato sono quelle rivolte al contratto di apprendistato, al contratto a tempo determinato e all'introduzione di un contratto a tutele crescenti. Per quanto riguarda i primi due essi sono stati semplificati in un'ottica di *flexibility* al fine di ridurre i vincoli burocratici e normativi e aumentarne la possibilità di applicazione.

In particolare, il contratto di apprendistato in Italia è ancora poco e male

utilizzato. Il consiglio è di guardarsi un po' attorno e cogliere i segnali positivi che vengono dai Paesi confinanti per capire come, in tempi sfavorevoli, sia possibile crescere come nazione. Un esempio a noi molto vicino viene dalla Germania che, attraverso il suo sistema duale tra scuola-lavoro, applica positivamente e con buoni risultati l'apprendistato. Personalmente trovo utile avere la possibilità di cominciare ad acquisire competenze utili al mercato del lavoro fin dal periodo di istruzione. In tale modo si riduce il rischio di scoraggiamento e, di conseguenza, una possibile inattività da parte dei giovani. Terminato il periodo di studi, inoltre, si immette nel mercato un'offerta di lavoro già qualificata e in grado di rispondere alle particolari esigenze dell'offerta: come ho detto prima è proprio una scarsa preparazione dei giovani lavoratori che spinge le aziende a preferire altri soggetti più qualificati.

La formazione *in itinere* non è da sottovalutare per le grandi prospettive che offre al lavoratore e per i vantaggi della parte datoriale, anche se troppo spesso accade. Ricordiamo che l'apprendistato è una delle più antiche forme di contratto di lavoro che si riscontra nei nostri ordinamenti. Fin dal suo esordio ha contribuito a creare opportunità di crescita personale e professionale per i giovani apprendisti che imparavano un lavoro. Ora questo istituto è surclassato da altre forme contrattuali, meno vantaggiose in termini di formazione di capitale umano competente, ma generalmente più efficienti a livello burocratico. Inoltre, abbiamo visto in corso di analisi, la grande disomogeneità di applicazione che riscontriamo in tutta Italia, a testimonianza del cattivo uso che ne viene fatto. Si evince la necessità, più che di una riforma ulteriore del contratto, di una sua valorizzazione su scala nazionale ed europea per comprenderne gli innumerevoli vantaggi in grado di apportare.

Altro contratto modificato e ridimensionato dal nostro ordinamento, attraverso il *Jobs Act*, è il contratto a termine. Negli anni si sono operate notevoli modifiche di tale tipologia contrattuale, con il medesimo fine che ha accompagnato la riforma del contratto di apprendistato: una semplificazione normativa capace di

facilitarne l'applicazione. Tale contratto, per eccellenza la figura rappresentativa della precarietà, è generalmente discriminato soprattutto a causa della sua eccessiva attuazione senza reali necessità dell'azienda. La Direttiva europea 1999/70/CE che regola il contratto a termine ci ricorda che esso deve essere un'alternativa al contratto a tempo indeterminato qualora ci fossero delle valide motivazioni. Con il *Jobs Act* si cancellano le ragioni giustificatrici di “carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo”, liberalizzandone di fatto l'impiego. Personalmente ritengo che esso possa rappresentare una valida alternativa di inserimento per i giovani. Primo, essi possono acquisire delle competenze, un po' come avviene grazie all'apprendistato; secondo, i giovani che non hanno mai lavorato non sanno ancora cosa vorranno fare nel futuro e per questo è auspicabile non vincolarli “a vita” ad una azienda; terzo, il datore di lavoro ha il diritto di “provare” un giovane e capire se è portato per stare in azienda e svolgere una determinata mansione.

Con il disegno di legge del Governo Renzi il contratto a termine e il contratto a tutele crescenti rischiano di entrare in conflitto tra loro. Pur appartenendo a due diverse tipologie, una flessibile l'altra indeterminata, in questa sede essi si scoprono particolarmente simili. Il contratto a termine, privato della causale, può essere usato ora come una sperimentazione del giovane, poiché non sono più richieste le ragioni che inducono ad assumere con contratto a termine; mentre il contratto a tutele crescenti presenta una novità nel campo dei contratti a tempo indeterminato in quanto per la prima volta è possibile l'estinzione di un rapporto di lavoro, nei primi 36 mesi s'intende, che non implica il regime di tutele dell'art. 18. Così si introduce, per quanto riguarda i neo-assunti, un contratto a tempo indeterminato che inizia con una sorta di “periodo di prova” di durata triennale, al quale non si può applicare il famoso art. 18 a tutela dei lavoratori, esclusi i casi di licenziamenti discriminatori. Vediamo dunque una notevole quanto strana somiglianza tra due regimi da sempre differenti di contratto. Inoltre, dall'entrata in vigore del contratto a tutele crescenti, esso è applicabile anche ai contratti a

tempo determinato e ai contratti di apprendistato convertiti in contratti a tempo indeterminato, stipulati dopo l'entrata in vigore del decreto, anche se come abbiamo visto in sede di analisi, per evitare problemi di incostituzionalità è preferibile estinguere un rapporto di lavoro con uno dei due contratti e stipularne poi uno di nuovo a tutele crescenti.

A mio avviso, le varie semplificazioni ai contratti che consentono l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro sarebbero efficaci qualora si riducesse il numero di forme contrattuali esistenti e si chiarisse la normativa che le regola. Troppe tipologie di contratto disorientano il lavoratore, ma ancor più chi deve decidere come assumere e quale applicare. Il problema maggiore di cui soffre il nostro mercato del lavoro è l'incapacità di assumere nuovo personale, vuoi per paura dei numerosi cavilli normativi, vuoi per mancanza di informazione sui benefici. In tale senso basti guardare l'inabilità dell'Italia di applicare un importante contratto quale l'apprendistato che consenta un'ottimizzazione della transizione tra scuola e lavoro. Il nostro Paese, purtroppo, non è ancora capace di sensibilizzare il tema dell'apprendistato, favorendo l'applicazione di altri contratti.

Ora con l'introduzione del contratto di lavoro a tutele crescenti, applicabile ai neo-assunti, si corre il rischio che esso venga utilizzato come motivante per spingere tutti i lavoratori nel sistema delle tutele. In questo modo è possibile licenziare un lavoratore versandogli solo l'indennità dovuta e non avendo l'obbligo di reintegro, come previsto dall'art. 18 dello Stat. Lav.

Per quanto riguarda le tutele crescenti, inoltre, è bene capire come avviene il loro utilizzo in azienda. In tal senso, riprendendo quanto già affermato nel capitolo secondo, si è presentata la possibilità di aggirare l'applicazione di tale contratto.

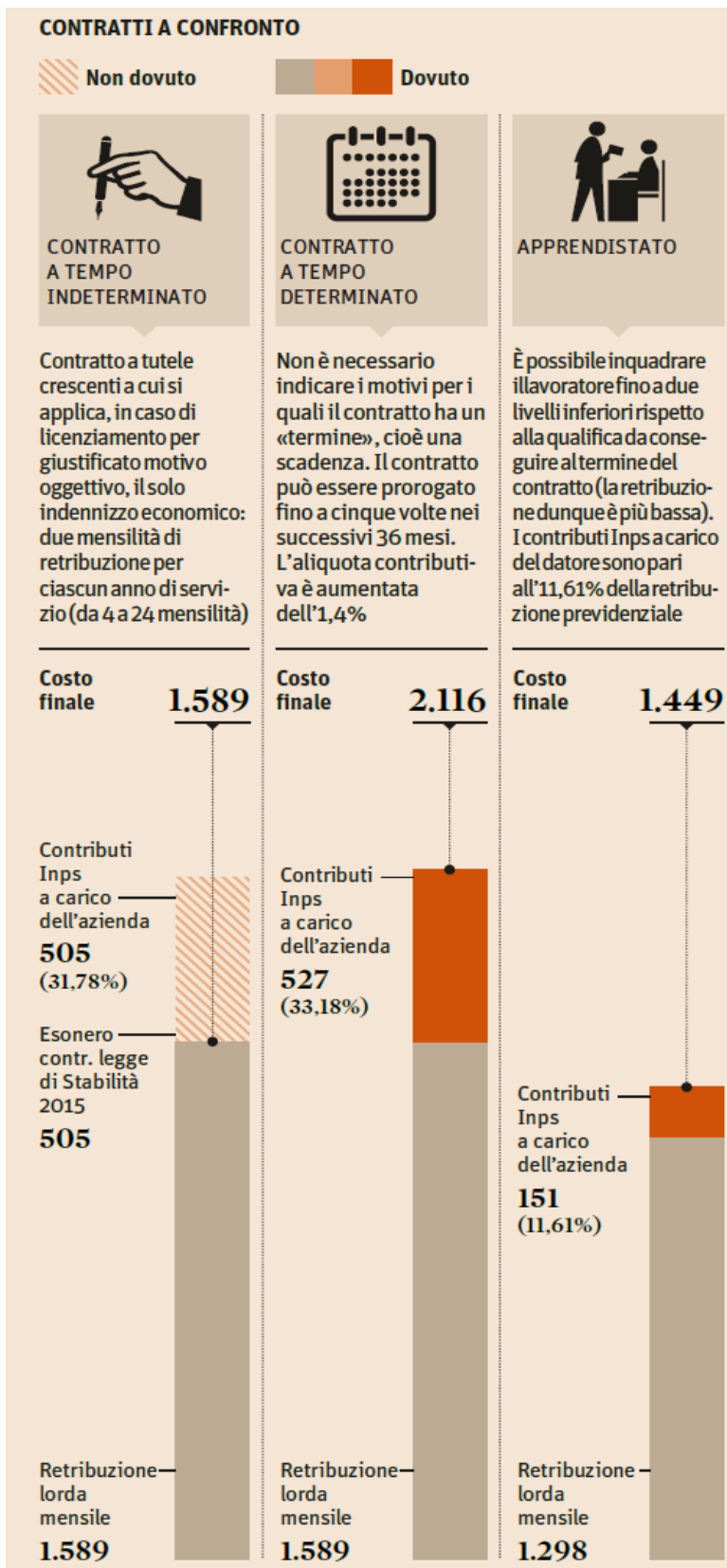
Qualora il datore di lavoro, in conseguenza ad assunzioni a tempo indeterminato avvenute successivamente all'entrata in vigore del decreto che regola le tutele crescenti, integri il numero di personale in azienda, si dovrebbe passare, secondo il vecchio art. 18, da un regime di tutela obbligatoria ad uno di tutela reale, ma

con il nuovo contratto i licenziamenti dei lavoratori, anche se assunti precedentemente la data di entrata in vigore del decreto, sono disciplinati dalle tutele crescenti.

In questo modo qualora un'azienda, durante l'anno oltrepassi la soglia dei 15 dipendenti, ad esempio mediante l'assunzione di uno o più lavoratori, passa di fatto da un regime di tutela obbligatoria ad uno di tutela reale. Si mantiene il vecchio regime segnato dall'art. 18 Stat. Lav. o si applica il nuovo regime di tutele crescenti? Il problema che si è posto è stata la possibilità di assumere un dipendente nel corso dell'anno per portare tutti i lavoratori sotto le tutele crescenti ma, secondo le dinamiche occupazionali, nei dodici mesi, i dipendenti possono tornare al numero iniziale per vari motivi come dimissioni, licenziamenti ed altro. Così, tornati sotto il tetto previsto dal contratto a tutele crescenti scatta l'irreversibilità delle stesse, senza la possibilità di ritornare al vecchio regime. In questo modo, una volta che una piccola azienda entra nelle tutele crescenti, si porta dietro tutti i lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore del decreto, potendo godere anch'essa del nuovo regime.

Un'altra situazione che è stata presentata è quella di una piccola azienda che cresce mediante l'acquisizione di un'altra piccola azienda, con il computo dei dipendenti che si somma. In questo caso, qualora la soglia si superi non sarebbe sottoponibile a tutele crescenti in quanto non deriverebbe da una nuova assunzione, condizione basilare per l'applicazione del nuovo regime. Ma anche in questo caso sarebbe comunque possibile aggirare il vincolo normativo effettuando una sola assunzione per portare tutti i dipendenti all'interno del regime delle tutele crescenti.

Si osserva dunque una certa instabilità della nuova norma, secondo cui le nuove assunzioni rischiano di essere un semplice *escamotage* per aggirare la legge e non tanto per garantire nuova occupazione. In questo contesto è possibile che si crei ulteriore instabilità del mercato, anziché arginare il problema.



In conclusione vorrei proporre uno schema semplificatore proposto dal Sole 24Ore che riassume i costi legati alle tre tipologie contrattuali in esame. Come si evince dalla figura, il contratto più favorevole e meno oneroso per il datore di lavoro risulta essere il contratto di apprendistato che tanto ho elogiato, a dimostrazione di come esso possa apportare benefici non solo al lavoratore, ma anche all'azienda che lo predilige. Mentre, per quanto riguarda il contratto a termine e il nuovo contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, possiamo osservare come, a parità di retribuzione lorda

mensile, il primo presenta maggiori costi per l'azienda. Ovviamente non si può

definire a priori quale sia il contratto migliore da applicare, ma è bene valutare una serie di elementi che possono aiutare nell'individuazione della tipologia più adeguata. Ogni soggetto è diverso dall'altro, ma soprattutto ogni azienda ha esigenze diverse e particolari. Serve sicuramente una maggiore informazione al fine di aiutare sia le imprese sia i giovani che si avvicinano per la prima volta al mondo del lavoro, ma ancor più una reale *flexibility* del mercato del lavoro che non dimentichi di garantire una reale *security* ai lavoratori.

Ciò che è avvenuto, in particolare con l'ultima riforma del lavoro, è una specie di omogeneizzazione delle forme contrattuali per quanto riguarda i primi tre mesi. Infatti, il contratto di apprendistato, senza più un piano formativo esaustivo, si può applicare come prova. Il contratto a termine, senza la causale, è più rapidamente attuabile e così le tutele crescenti che si pongono, nel primo periodo, come un periodo di prova. La speranza è che, con la possibilità di "provare" il lavoratore, l'azienda si "affezioni" ad esso e lo assuma stabilmente.

L'argomento di esposizione da me scelto non è certo facile *in primis* perché è in continua evoluzione e mutazione e secondo perché quello che è giusto per una persona può non esserlo per un'altra. Così ci si può limitare a dar conto dei dati proposti, cercando di dare una propria interpretazione, ma non si potrà mai dire di aver messo un punto fermo all'argomento.





## **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

A. Casotti, M. R. Gheido, *Contratto a termine. Disciplina, prassi e giurisprudenza*, Collane Le Monografie, IPSOA, 2014.

A. De Matteis, *Le ordinanze di rimessione sulla nullità del termine*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n.1, Ediesse, 201, pp. 97-111.

A. Pandolfo, P. Passalacqua, *Il nuovo contratto di lavoro a termine. Aggiornato alla legge 16 maggio 2014, n. 78*, G. Giappichelli Editore, 2014.

A. Perulli, *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2002.

*Apprenticeship: which way forward?*, OECD Paris, 1994, pagg. 121-126.

C. Lazzari, *L'obbligo di sicurezza nel lavoro temporaneo, fra ordinamento interno e diritto comunitario*, Franco Angeli, pp. 633-672

C. Lucifora, *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in italia. I. capitale umano, occupazione e disoccupazione*, Introduzione di Carlo Dell'Aringa, Mondadori-ISFOL, 2003.

D. Di Rosa, *Contratto a tutele crescenti: costi e benefici per le aziende*, 2015, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it).

E. Barraco, *Cambiano le procedure. Le nuove regole in materia di licenziamento individuale e collettivo*, in *Diritto & Pratica del Lavoro* 14/2015, p. 868 e ss.

E. Molinvaud, *Il ruolo delle politiche strutturali a favore dell'occupazione*, Centre de Recherche en Economie et Statique, Malakoff, 2000, volume 90, fascicolo 12, pp. 11-36.

Eurofound, *Giovani e NEET in Europa: primi risultati*, 2011, in [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu).

F. Carinci, *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 3/2014, CEDAM, 2014, pp. 1-25.

F. Pennacchi, *Struttura e ruolo dell'università*, 2008, in [www.agriregionieuropa.univpm.it](http://www.agriregionieuropa.univpm.it).

G. Di Corrado, *Il contratto a tempo determinato tra causalità e acausalità*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 1/2014, Wolters Kluwer Italia-CEDAM, 2014, pp.119-131.

G. Ferraro, *Flessibilità in entrata: nuovi e vecchi modelli di lavoro flessibile*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, Giuffrè Editore, vol. 4, 2012, pp. 567-577.

ILO-III, *Studies on Growth with Equity. Eurozone job crisis: trends and policy responses*, 2012, in [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

Isof, *Innovazione, apprendimento e formazione: un'indagine empirica*, *FrancoAngeli*, pagg. 7-18.

Istat, *Il mercato del lavoro negli anni della crisi. Dinamiche e divari*, *Rapporto Annuale 2014*, in [www.istat.it](http://www.istat.it).

L. Montuschi, *La riforma del contratto a termine (un caso di bricolage normativo)*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 6, CEDAM, 1997, pp.27-48.

L. Olivieri, *Contratto a termine e apprendistato, flessibilità o caos?*, ADAPT University Press, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

L. Olivieri, *Tirocini di inserimento lavorativo controproducenti dopo la riforma del lavoro a termine*, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

L. Zappalà, *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolamentazione del lavoro a termine*, WP di "Massimo D'Antona", 2012, in [www.csdle.lex.unict.it](http://www.csdle.lex.unict.it).

M. Brollo, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro* 3/2014, CEDAM, 2014, pp.566-591.

M. Brollo, M. G. Mattarolo, L. Menghini, *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi. Titoli V e VI - Artt. 33-60*, Collana Leggi e Lavoro diretta da F. Carinci, IPSOA, 2004.

M. Del Conte, B. Fratello, *I contratti a termine in Europa: spunti per un'analisi comparata*, in [www.iscomer.it](http://www.iscomer.it)

M. Giovannone, M. Tiraboschi, P. Tomassetti, *La disciplina del contratto a termine tra istanze di semplificazione e logiche di sistema*, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), pp. 11-13.

M. Martone, *Chiose a margine delle politiche del lavoro del governo Renzi. Tra art. 18 e contratto a termine "acausale"*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro* 4-5/2014, CEDAM, 2014, pp.1017-1023.

M. Rigamonti, *Perché l'Italia non sfrutta le opportunità dell'apprendistato? I numeri dell'Isfol e qualche valutazione*, 2014, in [www.tempi.it](http://www.tempi.it).

M. Tiraboschi, *Apprendistato: una semplificazione facciata*, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

M. Tiraboschi, *Il dado è tratto: modernizzazione o conservazione? A proposito della vecchia battaglia per il superamento dell'art. 18*, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

P. A. Varesi, G. Fava, *Codice del lavoro. Costituzione e leggi fondamentali, V edizione*, IPSOA, 2014.

- P. G. Bresciani e G. Ghiotto, *L'apprendistato come chance. Analisi di un intervento e proposte operative per la formazione*, Franco Angeli, 1992, pp. 57-63.
- P. Ichino, *Gli errori da non compiere nella valutazione degli effetti del Jobs Act*, 2015, in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it).
- P. Ragusei, *Jobs Act: tutele crescenti per il nuovo contratto a tempo indeterminato*, 2015, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it).
- P. Sordi, C. Papetti, A. Palladini, G. Mimmo, I. Fedele, L. Di Paola, *La riforma del lavoro. Primi orientamenti giurisprudenziali dopo la Legge Fornero*, a cura di L. Di Paola, 2013, Giuffrè Editore, pp. 1-141.
- P. Villa, *I giovani e il mercato del lavoro in Italia*, *Enaip Formazione & Lavoro*, n. 1/2010, 2010, in [www.espanet-italia.net](http://www.espanet-italia.net).
- Pensiero condiviso in A. Bollani, *Lavoro a termine, somministrazione e contrattazione collettiva in deroga*, CEDAM, 2013.
- R. De Luca Tamajo, G. Santoro-Passerelli, *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 («Riforma Biagi»)*, CEDAM, 2007
- R. Foglia, R. Cosio, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Guido Alpa (collana diretta da), Giuffrè Editore, 2011.
- R. Petrini, *E ora conviene assumere, i contratti in pianta stabile costano 8 mila euro in meno. I posti a tempo indeterminato saranno notevolmente più convenienti di quelli a termine e degli stessi cocopro. Le stime della Uil su un lavoratore medio assunto con una retribuzione di 22 mila euro lordi*, 2014, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

S. Ciucciovino, *Il contratto a tempo determinato: la prima stagione applicativa del d.lgs. n. 368 del 2001*, Franco Angeli, 2007, Fascicolo 115.

S. Ciucciovino, *Il nuovo apprendistato dopo la legge di riforma del mercato del lavoro del 2012*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, vol. 4, Giuffrè editore, 2012, pp. 695-718.

S. Giubboni, *Il contratto di lavoro a tempo determinato nella legge n. 183 del 2010*, WP di “Massimo D’Antona”, 2011.

S. Sciarra, *L’Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Editori Laterza, 2013.

T. Toffanin, *I giovani e il lavoro. Oltre gli stereotipi*, 2014, in [www.unipd.it](http://www.unipd.it).

U. Buratti, L. Petruzzo, M. Tiraboschi, G. Tolve, *Apprendistato alla tedesca: una semplificazione che complica*, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

V. Papa, *Accordi e disaccordi sulle conseguenze risarcitorie dell’abuso del contratto a termine nel settore privato*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n.4, Ediesse, 2012, pp. 777-799.

V. Speciale, *La nuova legge sul lavoro a termine*, Franco Angeli, 2001, fascicolo 91.

*XIV Rapporto di Monitoraggio sull’Apprendistato*, Isfol-INPS, 2013.



## **RIFERIMENTI SITOGRAFICI**

<http://agriregionieuropa.univpm.it/content/article/31/14/struttura-e-ruolo-delluniversita>

<http://bw5.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=ISFL&IDS=19830>

[http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20141215-084332\\_speziale\\_n233-2014itpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20141215-084332_speziale_n233-2014itpdf.pdf)

[http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-INT/20121119-123023\\_zappal\\_n97-2012intpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-INT/20121119-123023_zappal_n97-2012intpdf.pdf)

[http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_it.htm)

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6655013/KS-EZ-14-001-EN-N.pdf/a5452f6e-8190-4f30-8996-41b1306f7367>

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=it>

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=822&langId=it>

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=956&langId=it>

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=it>

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=958>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0058&from=IT>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=IT>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:IT:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:175:0043:0048:it:PDF>

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1311\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1311_it.htm)

<http://europalavoro.lavoro.gov.it/Documents/PON-occupazione-giovani.PDF>  
<http://www.almalaurea.it/info/chisiamo>  
<http://www.anclsu.com/public/news/copertina/Italiaoggi-licenziamenti.pdf>  
<http://www.anclsu.com/public/news/news/La%20protezione%20del%20lavorator%20e%20in%20Italia%20ed%20in%20Europa.pdf>  
[http://www.assimpresasrl.it/circolari/vRg2nrW7circ153\\_020814.pdf](http://www.assimpresasrl.it/circolari/vRg2nrW7circ153_020814.pdf)  
<http://www.bmbf.de/en/17127.php?hilite=apprenticeship>  
<http://www.bollettinoadapt.it/la-terza-missione-delluniversita-una-via-contro-la-disoccupazione-giovanile/>  
<http://www.bollettinoadapt.it/la-vera-garanzia-e-la-partecipazione-sociale-il-punto-di-vista-di-howard-williamson/>  
<http://www.bollettinoadapt.it/tiraboschi-panorama/>  
<http://www.bollettinoadapt.it/tirocini-di-inserimento-lavorativo-controproducenti-dopo-la-riforma-del-lavoro-a-termini/>  
<http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/02/Occupazione-giovanile-la-mappa-degli-incentivi.pdf>  
[http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/03/ebook\\_vol\\_21\\_03\\_Oliveri.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/03/ebook_vol_21_03_Oliveri.pdf)  
<http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/06/GG-Jobs-Act-schede-rev-1.pdf>  
[http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/09/Fondata-sul-Lavoro\\_-da-LA-BUONA-SCUOLA\\_-Rapporto\\_-3-settembre-2014.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/09/Fondata-sul-Lavoro_-da-LA-BUONA-SCUOLA_-Rapporto_-3-settembre-2014.pdf)  
<http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/01/Tiraboschi-Contratto-RICOLLOCAZIONE-def.pdf>  
[http://www.cedefop.europa.eu/files/9088\\_it.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/files/9088_it.pdf)  
<http://www.cgil.it/Archivio/Giuridico/Politiche%20del%20diritto/Archivio/Diritto%20del%20lavoro/Contratti%20a%20termini/Conteminoroccella.pdf>

[http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto\\_annuale\\_sul\\_mercato\\_del\\_lavoro-apprendistato.pdf](http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_annuale_sul_mercato_del_lavoro-apprendistato.pdf)

[http://www.cliclavoro.gov.it/Normative/Circolare\\_Interministeriale\\_4\\_agosto\\_2011.pdf](http://www.cliclavoro.gov.it/Normative/Circolare_Interministeriale_4_agosto_2011.pdf)

<http://www.cliclavoro.gov.it/NormeContratti/Contratti/Pagine/Contratto-a-tempo-determinato.aspx>

<http://www.cliclavoro.gov.it/YourFirstEuresJob/ITA/Pagine/default.aspx>

<http://www.cliclavoro.gov.it/YourFirstEuresJob/ITA/Pagine/Finanziamenti.aspx>

<http://www.cliclavoro.gov.it/YourFirstEuresJob/ITA/Pagine/Progetto.aspx>

[http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2015/FS/circolareFS\\_n6\\_2015\\_TutelaCrescenti.pdf](http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2015/FS/circolareFS_n6_2015_TutelaCrescenti.pdf)

[http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2015/FS/circolareFS\\_n6\\_2015\\_TutelaCrescenti.pdf](http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2015/FS/circolareFS_n6_2015_TutelaCrescenti.pdf)

[http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2015/Licenziamento\\_TuteleCrescenti\\_mag2015.pdf](http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2015/Licenziamento_TuteleCrescenti_mag2015.pdf)

[http://www.dirittierisposte.it/Schede/Lavoro-e-pensione/Contratti-di-lavoro/lavoro\\_subordinato\\_a\\_tempo\\_determinato\\_id1111767\\_art.aspx](http://www.dirittierisposte.it/Schede/Lavoro-e-pensione/Contratti-di-lavoro/lavoro_subordinato_a_tempo_determinato_id1111767_art.aspx)

<http://www.dottrinalavoro.it/wp-content/uploads/2014/12/183-2014-Legge-delega-Jobs-Act.pdf>

<http://www.dottrinalavoro.it/wp-content/uploads/2015/03/23-2015-Tutele-Crescenti.pdf>

[http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_en/analisi\\_programmazione/note\\_tematiche/NT\\_1\\_-\\_2014.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_programmazione/note_tematiche/NT_1_-_2014.pdf)

[http://www.espanet-italia.net/conferenza2011/edocs2/amc/4-Villa\(Keynote\).pdf](http://www.espanet-italia.net/conferenza2011/edocs2/amc/4-Villa(Keynote).pdf)

[http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_files/pubdocs/2011/72/it/1/EF1172IT.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2011/72/it/1/EF1172IT.pdf)

<http://www.flcgil.it/files/pdf/20141120/raccomandazione-consiglio-unione-europea-su-garanzia-giovani-del-22-aprile-2013.pdf>

[http://www.formez.it/sites/default/files/scheda\\_su\\_poverta\\_e\\_inclusione\\_sociale\\_nella\\_politica\\_di\\_coesione\\_2014\\_2020\\_rev\\_2.pdf](http://www.formez.it/sites/default/files/scheda_su_poverta_e_inclusione_sociale_nella_politica_di_coesione_2014_2020_rev_2.pdf)

<http://www.garanziagiovani.gov.it/Documentazione/Documents/Raccomandazione-e-europea-22-aprile-2013.pdf>

[http://www.garanziagiovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/Documento\\_monitoraggio\\_garanzia\\_giovani\\_15maggio2015.pdf](http://www.garanziagiovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/Documento_monitoraggio_garanzia_giovani_15maggio2015.pdf)

<http://www.garanziagiovani.gov.it/Pagine/default.aspx>

<http://www.garanziagiovani.gov.it/Pagine/IRuoloDelleRegioni.aspx>

<http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Bonusoccupazionaleimprese/Pagine/default.aspx>

[http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Documents/Raccomandazione\\_22\\_aprile\\_2013.pdf](http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Documents/Raccomandazione_22_aprile_2013.pdf)

<http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Formazione/Pagine/Formazione-mirata-inserimento-lavorativo.aspx>

<http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Pagine/default.aspx>

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/3/6/15G00037/sg>

<http://www.generazionevincente.it/?p=4175>

<http://www.generazionevincente.it/?p=4260>

<http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=75126>

[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/decreto\\_lavoro/Interventi%20per%20il%20lavoro.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/decreto_lavoro/Interventi%20per%20il%20lavoro.pdf)

<http://www.guidafisco.it/contratto-lavoro-a-tutele-crescenti-1159>

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_233953.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf)

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_184965.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_184965.pdf)

<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-07-15/europa-crisi-settimo-anno-ci-sono-piu-25-milioni-disoccupati-come-guerra-che-ora-dicono-psicologi-rischiano-ammalarsi-150908.shtml?uuid=ABQvkzaB>

<http://www.inail.it/internet/default/Modulistica/Richiestadurc/index.html>  
<http://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2015/03/04/contratto-a-tutele-crescenti-costi-e-benefici-per-le-aziende>  
<http://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/rapporto-di-lavoro/quotidiano/2015/03/03/licenziamenti-tutele-crescenti-se-si-supera-la-soglia-dimensionale>  
[http://www.iscomer.it/System/files/Apprendistato%20News/i%20contratti%20a%20termine%20in%20europa%20comparazione\(1\).pdf](http://www.iscomer.it/System/files/Apprendistato%20News/i%20contratti%20a%20termine%20in%20europa%20comparazione(1).pdf)  
<http://www.isfol.it/highlights/xiv-rapporto-di-monitoraggio-apprendistato>  
[http://www.isfol.it/temi/Lavoro\\_professioni/apprendistato/apprendistato-per-la-qualifica-e-per-il-diploma-professionale](http://www.isfol.it/temi/Lavoro_professioni/apprendistato/apprendistato-per-la-qualifica-e-per-il-diploma-professionale)  
<http://www.istat.it/it/archivio/144194>  
<http://www.istat.it/it/files/2014/05/cap3.pdf>  
[http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/01\\_08\\_2014%20%20Piano%20di%20attuazione%20italiano%20della%20Garanzia%20per%20i%20Giovani.pdf](http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/01_08_2014%20%20Piano%20di%20attuazione%20italiano%20della%20Garanzia%20per%20i%20Giovani.pdf)  
<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011-09-14;167>  
<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-09-06;368>  
<http://www.oecd.org/els/emp/46769558.pdf>  
<http://www.osservatoriolavoro.it/pics/download-24/dl-3.pdf>  
<http://www.pietroichino.it/wp-content/uploads/2015/05/Rodano-sul-Jobs-Act.pdf>  
[http://www.repubblica.it/economia/2014/12/23/news/e\\_ora\\_convienne\\_assumere\\_i\\_contratti\\_in\\_pianta\\_stabile\\_costano\\_8\\_mila\\_euro\\_in\\_meno-103559487/](http://www.repubblica.it/economia/2014/12/23/news/e_ora_convienne_assumere_i_contratti_in_pianta_stabile_costano_8_mila_euro_in_meno-103559487/)  
[http://www.rivistapoliticaeconomica.it/pdf/malinvaud\\_it.pdf](http://www.rivistapoliticaeconomica.it/pdf/malinvaud_it.pdf)  
<http://www.tempi.it/italia-apprendistato-numeri-isfol-rapporto>  
[http://www.treccani.it/enciclopedia/neet\\_\(Dizionario\\_di\\_Economia\\_e\\_Finanza\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/neet_(Dizionario_di_Economia_e_Finanza)/)  
<http://www.unipd.it/ilbo/content/i-giovani-e-il-lavoro-oltre-gli-stereotipi>

<http://www.wikilabour.it/Apprendistato.ashx>

<http://www.wikilabour.it/Contratto%20a%20termine.ashx>

[http://www.wikilabour.it/GetFile.aspx?File=%2fLegge-78-2014%2fContratti-termini\\_Commento.pdf&Provider=ScrewTurn.Wiki.FilesStorageProvider](http://www.wikilabour.it/GetFile.aspx?File=%2fLegge-78-2014%2fContratti-termini_Commento.pdf&Provider=ScrewTurn.Wiki.FilesStorageProvider)

[http://www.wikilabour.it/GetFile.aspx?File=%2fNormativa%2f2011%2f20110914\\_DLgs\\_167\\_TU-](http://www.wikilabour.it/GetFile.aspx?File=%2fNormativa%2f2011%2f20110914_DLgs_167_TU-Apprendistato.pdf&Provider=ScrewTurn.Wiki.FilesStorageProvider)

[Apprendistato.pdf&Provider=ScrewTurn.Wiki.FilesStorageProvider](http://www.wikilabour.it/GetFile.aspx?File=%2fNormativa%2f2011%2f20110914_DLgs_167_TU-Apprendistato.pdf&Provider=ScrewTurn.Wiki.FilesStorageProvider)