

## Disoccupazione giovanile: una questione (solo) di regole?

**Michele Tiraboschi**

Professore Ordinario di Diritto del lavoro  
Università degli Studi di Modena  
e Reggio Emilia

**L**'impatto della crisi finanziaria sull'economia reale e di conseguenza sul mercato del lavoro è un fenomeno con cui tanto gli addetti ai lavori, quanto l'opinione pubblica sono costretti a fare i conti quotidianamente.

### Un problema evidente

Tra i diversi strumenti disponibili per monitorare, quasi in tempo reale, l'evoluzione della situazione, il tasso di disoccupazione è sicuramente quello che ha assunto un ruolo di primo piano, nonostante, da un punto di vista scientifico diversi autori ne abbiano sottolineato i limiti e la parzialità.

Il riferimento a tale indicatore genera spesso confusione soprattutto tra i non esperti di tematiche inerenti al mercato del lavoro poiché viene erroneamente fatto coincidere con la percentuale di persone che non lavorano, mentre, da un punto di vista tecnico, esso indica il rapporto tra la popolazione con più di 15 anni che è in cerca di lavoro e la forza lavoro. Non è sufficiente, dunque, essere senza lavoro per rientrare nella categoria racchiusa dal termine disoccupato, ma occorre, al contempo, essere attivi nella ricerca di una nuova occupazione<sup>1</sup>.

Chiarito questo aspetto fondamentale, sovente trascurato, la fotografia dell'ultimo decennio italiano che si ricava dall'analisi di un simile indicatore è caratterizzata da una certa discontinuità. La prima parte del periodo di riferimento mostra una costante diminuzione del tasso di disoccupazione. Al contrario, il suo progressivo aumento coincide con l'esplosione della crisi economica globale (**Grafico 1**).

I dati disponibili mostrano chiaramente che la prima conseguenza del difficile contesto economico globale è dunque un aumento della disoccupazione. L'impatto di un simile incremento, tuttavia, non è omogeneo, ma varia a seconda del campione preso in esame.

Le rilevazioni indicano in maniera univoca che la fascia di popolazione giovanile è quella maggiormente colpita. Il tasso di disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 25 anni, infatti, è aumentato di quasi 9 punti percentuali nell'ultimo lustro, mentre quello della forza lavoro di età tra i 25 e i 74 anni solo di 2 punti (**Grafico 2**).

È con un simile *trend* negativo, confermato anche per il 2012, che le diverse ricette anti-crisi, suggerite sia a livello nazionale che comunitario, devono confrontarsi.

**Non basta essere senza lavoro per alimentare i dati sulla disoccupazione. I numeri possono generare incertezze interpretative. E rafforzare falsi miti, come la certezza che nell'equazione "nuove regole, più lavoro", ci sia la ricetta anti-crisi. Le stesse statistiche confermano che l'efficacia di un sistema produttivo dipende da altri ingredienti. E due motori: concertazione e integrazione.**

GRAFICO 1

Andamento del tasso di disoccupazione 2001 – 2011. Valori %.  
Fonte: Elaborazione su dati Eurostat.

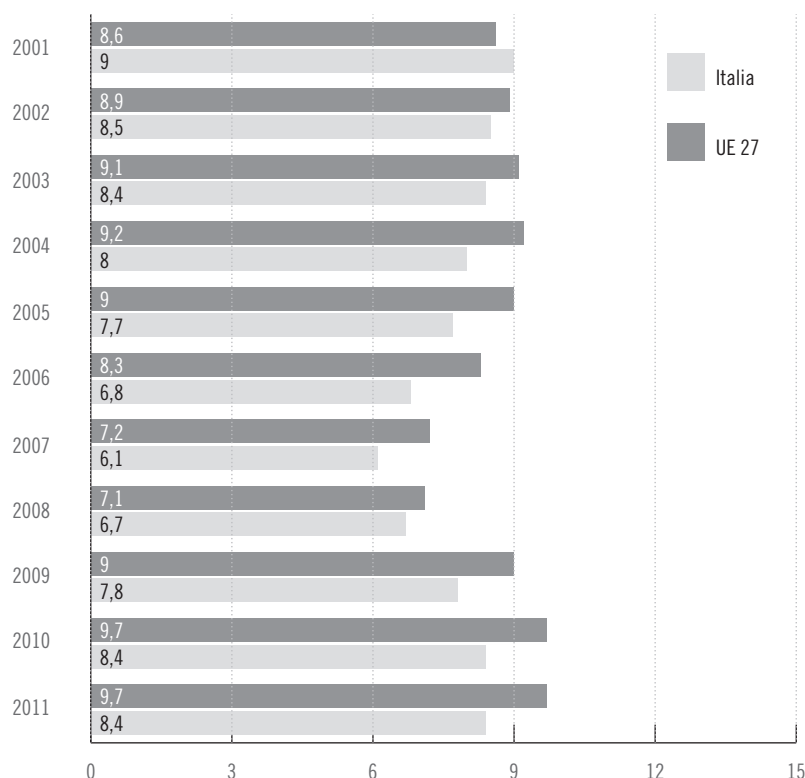
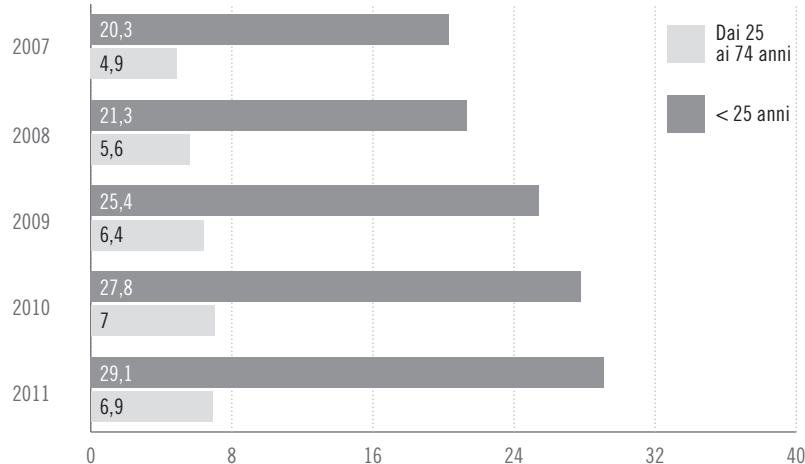


GRAFICO 2

Tasso di disoccupazione italiano per fasce di età 2007 – 2011. Valori %.  
Fonte: Elaborazione su dati Eurostat.



## Nuove regole, più lavoro?

Il ragionamento sotteso alle molteplici proposte di soluzione poste da vari autori sul campo, talvolta diversissime tra loro, coincide con la convinzione che il vulnus italiano sia da ricercare nell'insieme delle regole che governano il mercato del lavoro.

La disoccupazione in generale, e quella giovanile in particolare, sarebbe quindi il frutto di un diritto del lavoro che nel corso del tempo si è stratificato dando vita ad incertezze interpretative, norme ridondanti: troppo rigide per alcuni, troppo flessibili per altri, di difficile attuazione per molti.

Se questa è la fotografia reale del sistema italiano – ed è difficile sostenere il contrario – la soluzione possibile è di per sé semplice e affascinante: al cambiamento delle regole dovrebbe corrispondere un altrettanto cambiamento della situazione lavorativa italiana. Quasi come se al diritto, di per sé, fosse concesso il potere taumaturgico di sanare le molte distorsioni e i molti paradossi italiani.

Un simile *leitmotiv* si cela dietro alle proposte di contratto unico che hanno avuto una grande eco nei mesi passati e alle indicazioni fornite dalla Banca Centrale Europea nel mese di agosto dello scorso anno.

Per i sostenitori della prima ipotesi, la soluzione alla crisi occupazionale italiana si otterrebbe mediante l'introduzione *ex lege* di un'unica – o prevalente – tipologia contrattuale da accompagnarsi a una riforma della normativa sui licenziamenti, da rendere più semplici, e da una contemporanea riforma degli ammortizzatori sociali, da estendere in modo universalistico.

In sintesi, l'introduzione per via normativa del modello della *flexicurity* tipica dei Paesi nord-europei sarebbe di per sé sufficiente a rilanciare il sistema Paese italiano?

TABELLA 1

Tasso di disoccupazione per fasce di età 2007 – 2011. Valori %. Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Anno	2007		2008		2009		2010		2011	
	< 25	25-74	< 25	25-74	< 25	25-74	< 25	25-74	< 25	25-74
Austria	8,7	3,7	8	3,1	10	3,9	8,8	3,7	8,3	3,5
Germania	11,9	8,2	10,6	7,1	11,2	7,3	9,9	6,7	8,6	5,6
Danimarca	7,5	3,2	8	2,6	11,8	4,9	14	6,3	14,2	6,3
Italia	20,3	4,9	21,3	5,6	25,4	6,4	27,8	7	29,1	6,9

Analogamente, le indicazioni provenienti dalla lettera inviata dalla B.C.E. al Governo italiano individuano nel cambiamento delle norme che regolano il mercato del lavoro, la chiave di volta per il rilancio occupazionale. Secondo i firmatari della missiva, Mario Draghi e Jean-Claude Trichet, in Italia: «dovrebbe essere adottata un'accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi»<sup>3</sup>.

Che si parli di *flexicurity* o di riforma della disciplina del licenziamento, il fulcro del ragionamento rimane sempre lo stesso: solo un cambiamento delle norme giuslavoristiche può dar impulso ad un'inversione di tendenza del tasso di disoccupazione.

### Un leitmotiv che continua

L'idea che la riforma del lavoro coincida, sostanzialmente, con la modifica delle leggi che lo governano non si è arrestata alle sole ipotesi accademiche dei sostenitori del contratto

unico o alle indicazioni suggerite da autorevoli organismi comunitari. Al contrario, essa è alla base della Riforma Monti-Fornero, attualmente in discussione in Parlamento.

L'articolo di apertura del ddl è, infatti, chiaro nell'affermare che: «la legge dispone misure e interventi intesi a 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 e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione»<sup>4</sup>. La legge viene individuata quale strumento idoneo, se non unico, a modificare la realtà. Ai bassi livelli quantitativi e qualitativi del mercato del lavoro italiano si risponde con una normativa che, da un lato, incentiva e promuove il contratto subordinato a tempo indeterminato quale contratto dominante o forma comune di rapporto di lavoro, dall'altro, riduce gli spazi per il ricorso a forme contrattuali flessibili, rendendole poco convenienti anche dal punto di vista economico.

Se il ragionamento fosse corretto, una volta approvata la riforma del mercato del lavoro, la situazione italiana dovrebbe conoscere una nuova stagione. In modo particolare, ai giovani dovrebbe essere garantito non solo più lavoro, ma anche una maggior qualità contrattuale.

### Guardando negli occhi la disoccupazione giovanile

L'equazione «nuove regole, nuovo e più lavoro» per quanto affascinante sembra non reggere al confronto con la realtà, come mostra l'analisi comparata dei tassi di disoccupazione giovanile durante il periodo di crisi economica.

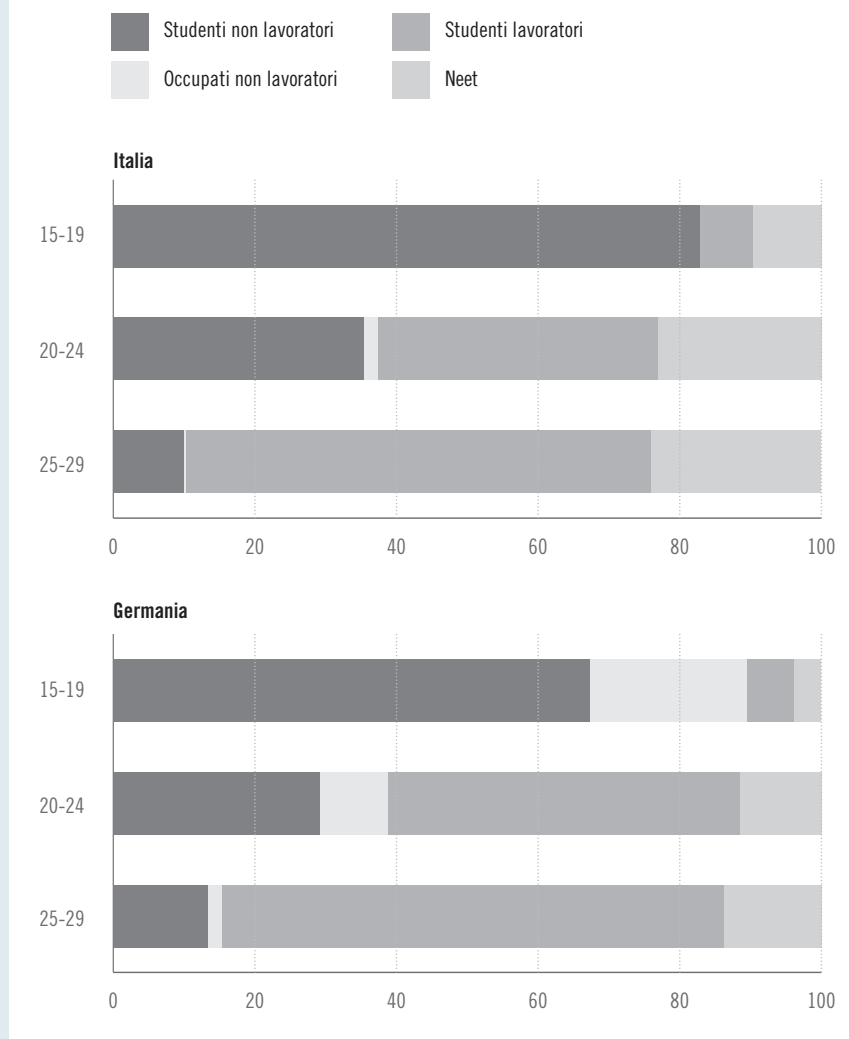
La **tabella 1** rivela che in alcuni Paesi, come la Germania e l'Austria, la disoccupazione giovanile sia sostanzialmente in linea con quella della popolazione adulta. Non solo. Durante, il periodo di crisi i giovani disoccupati austriaci e tedeschi sono diminuiti, invece che aumentare, seppur con un andamento non costante.

Al contrario, la Danimarca che è universalmente riconosciuta come esempio di *flexicurity*, ha visto sia raddoppiare il proprio tasso di disoccupazione giovanile sia aumentare la distanza occupazionale tra giovani e adulti dai 4,3 punti del 2007 ai 7,9 del 2011.

La conseguenza che si può trarre è che il modello della *flexicurity* non è stato in grado di tutelare i giovani in una fase congiunturale negativa. Anzi, proprio la fascia di popolazione sotto i 25 anni è stata quella maggiormente espulsa dal mercato del lavoro. Al contrario, la tabella mostra come una riduzione della dispersione

GRAFICO 3

Studenti a tempo pieno *versus* altre categorie  
(studenti che lavorano, occupati, Neet), giovani 15-29 anni (anno 2008).  
Fonte: Rapporto sul mercato del lavoro 2010-2011, CNEL.



## Apprendistato: una parola chiave

La peculiarità del sistema tedesco e di quei Paesi come l'Austria e la Svizzera che in modo analogo ad esso si riferiscono, è da rinvenire più nel modello di integrazione tra percorsi di istruzione e percorsi lavorativi che nella regolamentazione giuslavoristica.

Il punto di forza dell'ordinamento della Germania è costituito dall'apprendistato attraverso il quale alla popolazione giovanile è fornita una vera alternanza scuola-lavoro che garantisce una formazione immediatamente spendibile sul mercato, accorciando sia i tempi di ingresso nel mondo del lavoro, sia il mismatch tra competenze richieste e quelle possedute.

Il *Rapporto sul mercato del lavoro 2010-2011*, curato dal CNEL e presentato nel luglio 2011, dedicava un intero capitolo alla disoccupazione giovanile e sottolineava come le criticità italiane fossero da ricondurre primariamente alla mancata integrazione tra mondo dell'istruzione e mondo del lavoro.

L'Italia fonda il proprio modello educativo sul principio "prima studio e poi lavoro", al contrario la Germania basa il proprio sistema sull'idea dell'affiancamento delle esperienze formative e lavorative che può essere racchiuso nell'espressione "studio mentre lavoro".

L'impatto concreto sulla realtà dei due modelli si può rinvenire non solo guardando al tasso di disoccupazione giovanile, come fatto in precedenza, ma anche ponendo l'attenzione ad altri indicatori (**Grafico 3**).

Secondo l'Eurostat il tasso di occupazione nel 2011 dei giovani tedeschi dai 15 ai 24 anni è pari al 47,9% contro il 19,4% italiano, meno della metà. Inoltre, la popolazione giovanile della Germania entra nel mondo del lavoro la prima volta con un'età media di 16,7 anni contro i 22 della popolazione giovanile italiana. Lo stesso mismatch tra occupazione

occupazionale si è registrata proprio in quei Paesi che non si sono concentrati sulla normativa in materia di flessibilità e licenziamento.

La comparazione internazionale suggerisce, quindi, di percorrere una via diversa da quella che quotidianamente alimenta il dibattito italiano<sup>5</sup>.

Continuare ad insistere sull'articolo 18, sulla riduzione delle tipologie contrattuali, sulla riforma degli ammortizzatori sociali rischia di essere

fuorviante e non sufficiente a garantire l'inversione di rotta che il Paese attende.

Diversamente, occorre concentrarsi sulle specificità del modello tedesco e austriaco per coglierne i punti di forza che hanno permesso quello che alcuni osservatori hanno chiamato "miracolo" ovvero un decremento della disoccupazione nel bel mezzo di una crisi economica di portata globale.

svolta e percorso formativo scelto indica una significativa differenza tra i due Paesi. In Germania tale indice, infatti, è pari al 7,9 mentre in Italia è al 19,8, più del doppio, nell'ultimo anno di riferimento disponibile, il 2007.

Di fronte a simili dati, vale forse la pena riprendere le conclusioni del documento del CNEL secondo cui: «non è pensabile una soluzione del problema giovanile senza politiche attive che si concentrino sulla faticosa fase della transizione scuola-lavoro, per renderla il più fluida possibile»<sup>6</sup>.

### **Apprendistato: da un'occasione mancata ad un rilancio definitivo?**

Che l'apprendistato possa costituire una soluzione anche per il complesso mercato del lavoro italiano non costituisce di per sé una novità assoluta.

Già con la Legge Biagi del 2003, infatti, si era inserita la possibilità di creare ponti tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro articolando l'apprendistato in tre livelli, due dei quali espressamente finalizzati a questo obiettivo<sup>7</sup>.

L'articolo 48 e l'articolo 50 del d.lgs. 276/2003 – rubricati *Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione e Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione* – permettevano, per la prima volta nel nostro ordinamento, di ottenere una qualifica valida nel sistema scolastico mediante un contratto di lavoro e una formazione anche *on the job*<sup>8</sup>.

Nonostante la possibilità offerta dal dispositivo di legge, nell'arco di quasi dieci anni lo strumento non è mai decollato. Il primo tipo di

apprendistato, ex art. 48, è rimasto di fatto sulla carta. La legge prevedeva, infatti, la necessità di un'intesa sui profili formativi tra Regioni e Ministeri del lavoro e dell'istruzione che è stata sottoscritta solo nel settembre 2010 dalla Regione Lombardia e nel marzo 2011 dal Veneto<sup>9</sup>.

Un simile ritardo ha reso nel concreto inutilizzabile questa particolare tipologia di contratto.

La normativa per l'apprendistato così detto "alto", o di terzo livello, prevista dall'art.50, invece, era già stata strutturata in modo snello tale da favorire un rapido sviluppo dello strumento. Malgrado le intenzioni del legislatore, tuttavia, anche questa forma di apprendistato non ha conosciuto una diffusione significativa: sono poche le istituzioni universitarie che ne hanno fatto ricorso e, dopo una prima fase sperimentale finanziata a livello nazionale, lo strumento ha conosciuto un rapido declino<sup>10</sup>.

Un'inversione di tendenza è avvenuta a partire dal febbraio 2010 con la sottoscrizione delle *Linee guida sulla formazione nel 2010* e poi, nel successivo ottobre, dell'*Intesa per il rilancio dell'apprendistato* che hanno portato alla promulgazione nel settembre 2011 del d. lgs. n. 167/2011, meglio noto come *Testo Unico dell'apprendistato*<sup>11</sup>.

Prima di addentrarsi nello specifico, occorre sottolineare che due sono gli elementi che, almeno in partenza, sembrano far sperare in un destino diverso per il nuovo apprendistato: da un lato, il testo normativo finale risulta essere il frutto di un lungo confronto con le parti sociali che ne hanno confermato la validità; dall'altro, le previsioni di legge sono state notevolmente semplificate, lasciando ampio spazio alla contrattazione collettiva per la formazione di dettaglio<sup>12</sup>.

### **L'apprendistato alla prova della riforma Monti-Fornero**

L'apprendistato, appena rimodellato dal Testo Unico, è stato posto al centro della riforma del mercato del lavoro proposta dal Governo Monti. Secondo le intenzioni dell'Esecutivo, espresse in più occasioni, questa tipologia contrattuale dovrebbe divenire: «la modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro»<sup>13</sup>.

Nonostante una simile dichiarazione, in alcuni passaggi, talora decisivi, le modifiche che verranno introdotte dalla nuova normativa sul lavoro sembrano andare in una direzione diversa rispetto a quella delineata dal Testo Unico<sup>14</sup>.

L'intenzione del d.lgs. 167/2011 è delineare un quadro regolatorio di riferimento, lasciando ampio spazio alle parti sociali nella gestione dell'istituto, in modo tale che esso sia il più possibile vicino alla realtà e quindi utilizzabile. Tale intento è esplicitato in modo chiaro nell'articolo 2, laddove si afferma che: «la disciplina del contratto di apprendistato è rimessa ad appositi accordi interconfederali ovvero ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale [...] nel rispetto dei seguenti principi».

In modo contrario, il ddl contenente la riforma del mercato del lavoro pone, o meglio, impone alcuni vincoli *ex lege* ad esempio sulla durata minima del contratto, sulle clausole di stabilizzazione, contribuendo a una limitazione dello spazio contrattuale riconosciuto alle parti.

Tuttavia, è sulla parte spesso trascurata, ma forse più innovativa del Testo Unico – quella che regola il raccordo tra mondo della formazione e mondo del lavoro – che il ddl Monti-Fornero prospetta modifiche sostanziali.

L'articolo 6, comma 3, del d. lgs. n. 167/2011: «allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali acquisite secondo le diverse tipologie di apprendistato e consentire una correlazione tra standard formativi e standard professionali» prevede l'istituzione di un apposito repertorio delle professioni fondato sui sistemi di classificazione dei contratti collettivi nazionali. La finalità di questo strumento è chiara: evitare che il mondo della formazione e quello del lavoro continuino a viaggiare su binari paralleli destinati a non incontrarsi mai. In modo

particolare, il repertorio dovrebbe essere alla base sia di un'offerta formativa aderente alle necessità del contesto produttivo sia del sistema della certificazione delle competenze, previsto dal successivo comma 4. Diversamente il ddl stabilisce che: «tutti gli standard delle qualificazioni e competenze certificabili ai sensi del sistema pubblico di certificazione sono raccolti in repertori codificati a livello nazionale o regionale, pubblicamente riconosciuti e accessibili in un repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali»<sup>15</sup>. Appare evidente che una simile previsione torna a separare ciò che faticosamente il Testo Unico ha cercato di mettere in relazione e raccordare, replicando quindi repertori di standard formativi e professionali scritti a tavolino e quindi estranei alla realtà del mondo del lavoro.

### Appiattimento: un rischio da evitare

In conclusione, l'enfasi sul contratto di apprendistato del ddl contenente la riforma del mercato del lavoro non deve far perdere di vista il cambio di rotta che esso imprime a tale tipologia contrattuale rispetto a quanto stabilito dal Testo Unico. Il rischio, infatti, è quello di uno snaturamento delle peculiarità proprie dell'apprendistato proprio nel momento in cui se ne afferma la centralità, e se ne promuove la diffusione. In tal caso, all'aumento del numero di contratti di apprendistato non conseguirebbe un aumento della loro qualità. Così facendo, però, la Germania e l'Austria e i loro tassi di disoccupazione giovanile rimarrebbero ancora una volta lontani. È un altro *spread* che il nostro Paese non si può permettere. ■

### Note

- 1 Si consulti l'articolo 3, d. lgs. n. 297/2002 per cui lo stato di disoccupazione coincide con: «la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento e alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti».
- 2 Per un'analisi critica delle diverse proposte si consulti: F. Fazio, E. Massagli (a cura di), «Contratto unico all'italiana? No grazie» in *Bollettino Speciale Adapt*, n. 59, 2011, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).
- 3 Il testo integrale della lettera è rinvenibile in *Bollettino Ordinario Adapt*, n. 32, 2011, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).
- 4 Articolo 1, comma 1, ddl n. 5256/2012.
- 5 Michele Tiraboschi, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, in DRI, numero 2/XXII, 2012.
- 6 C.N.E.L., *Rapporto sul mercato del lavoro 2010 – 2011*, op. cit., p. 336.
- 7 Per un'analisi completa della disciplina dell'apprendistato contenuta nel d. lgs. n. 276/2003 si consulti: D. Papa, *Il contratto di apprendistato. Contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Collana Adapt-Centro Studi "Marco Biagi", n. 1, Giuffrè Editore, Milano, 2010.
- 8 P. Reggiani, M. Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi. Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2006.
- 9 I testi delle intese sono reperibili in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), indice A-Z, voce *Apprendistato*.
- 10 Per un'analisi dettagliata sull'utilizzo del contratto di apprendistato in Italia si veda: ISFOL, *XII Rapporto di monitoraggio sull'apprendistato*, Roma, dicembre 2011, in [www.farespprendistato.it](http://www.farespprendistato.it).
- 11 I due documenti sono reperibili in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), indice A-Z, voce *Apprendistato*.
- 12 Per un commento al d. lgs. n. 167/2011 si veda: M. Tiraboschi (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè Editore, 2011.
- 13 Articolo 1, comma 1, lettera b) DDL n. 5256/2012.
- 14 Per un giudizio critico sulla normativa in materia di apprendistato contenuta nella riforma del lavoro Monti-Fornero si consultino: U. Buratto, F. Fazio, *L'apprendistato in una prospettiva di crescita: occupazionale o formativa?* – L. Rustico, «Apprendistato: tante parole, ancora pochi fatti», in P. Rauseri e M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, edizione @2012 ADAPT University Press, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it). – E. Carminati, M. Tiraboschi, «Apprendistato: novità e conferme», in P. Rauseri e M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, edizione @2012 ADAPT University Press, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).
- 15 Articolo 1, comma 67, DDL n. 5256/2012. Per un commento critico sul punto si veda: G. Bertagna, L. Casano, M. Tiraboschi, «Apprendimento permanente e certificazione delle competenze: l'ennesima occasione mancata?», in P. Rauseri e M. Tiraboschi (a cura di) *Op.cit.*