

Giovani e lavoro nella Manovra 2019 II paradosso dell'eccellenza come svantaggio

FOCUS

novembre 2018

n. 2

a cura di Simona Genovese

*Ufficio Affari Giuridici
Presidenza Gruppo Partito Democratico
Palazzo Cenci, 3° piano
Piazza Sant'Eustachio, 00186 Roma*

*Capo Ufficio: Simona Genovese
Segreteria: 06.6706.5130
affarigiuridicpd@senato.it*

Sul fronte delle politiche per il lavoro dei giovani, la manovra di bilancio per il 2019 si connota innanzitutto per la caduta dell'investimento pubblico.

Rispetto alla legge di bilancio 2018, che per il solo *Bonus assunzione giovani* stanziava a regime circa 1,7 miliardi di euro all'anno, la manovra attuale non contiene alcun intervento significativo sul piano finanziario.

Le poche misure previste sono rilevanti non già per l'impatto economico, verosimilmente modesto, quanto per le scelte di merito che qualificano l'approccio culturale del governo.

E' il caso del *Bonus occupazionale per giovani eccellenze* previsto dalla legge di bilancio (*art. 50, A.C. 1334*).

Mentre vengono abbattute fino al 60 per cento le ore destinate ai percorsi dell'alternanza scuola-lavoro e le relative risorse, mentre si riducono gli incentivi all'apprendistato e si cancellano le Cattedre Natta (*art. 57, A.C. 1334*), il governo ritiene di intervenire in via espansiva solo per premiare le "giovani eccellenze". E lo fa con una misura che è, allo stesso tempo, **distorsiva per il mercato del lavoro e umiliante per i giovani** che ne sarebbero interessati.

Si tratta di un incentivo per l'assunzione a tempo indeterminato di "cittadini" (*sic!*):

- di età inferiore ai 30 anni che si siano laureati in corso, con 110 e lode;
- di età inferiore ai 34 anni che abbiano conseguito il titolo di dottore di ricerca.

In entrambi i casi i titoli devono essere stati conseguiti nel periodo compreso tra gennaio 2017 e giugno 2018, in università statali o non statali legalmente riconosciute, diverse dalle università telematiche. Ai datori di lavoro privati che, tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2019, assumono a tempo indeterminato questi "cittadini eccellenti" è riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a loro carico, per un periodo massimo di 12 mesi, nel limite massimo di 8.000 euro per ogni assunzione effettuata.

L'incentivo replica apparentemente la struttura del *Bonus giovani* del governo Gentiloni (a partire dalla "portabilità" del beneficio nel passaggio ad un altro lavoro), ma se ne differenzia per alcuni aspetti cruciali, che bastano a distinguere una norma-manifesto da una visione di politica del lavoro.

1. La scelta di politica del mercato del lavoro. L'eccellenza come svantaggio

Il *Bonus giovani eccellenze* ha carattere di intervento **una tantum** e **settoriale**, in quanto identifica la platea di beneficiari nei soli possessori di titoli accademici conseguiti con il massimo punteggio in una prefissata finestra temporale (arbitrariamente individuata).

E' pertanto configurato come un **tipico regime temporaneo di aiuto in favore di una categoria svantaggiata**.

In realtà, esso non trova giustificazione in alcuna riconoscibile esigenza di tutela della platea interessata al beneficio, risultando privo del requisito di ragionevolezza indispensabile ai fini della sua legittimità costituzionale.

Non si capisce, infatti, perché debbano ritenersi meritevoli di una tutela specifica sul mercato del lavoro (con indiretta penalizzazione di tutti gli altri) proprio i giovani più istruiti e brillanti che meno dovrebbero averne bisogno.

A meno di ritenere un *handicap* il possesso di titoli accademici (circostanza che sembra valere solo per l'accesso alle cariche istituzionali nel governo in carica), la norma non appare giustificata da riconoscibili esigenze di carattere economico o sociale.

Viceversa, il *Bonus giovani* introdotto a regime dalla legge di bilancio 2018 è una **misura permanente e universalistica** di politica del mercato del lavoro orientata a incentivare l'accesso dei giovani alla prima occupazione stabile.

La finalità di politica del lavoro a suo tempo perseguita dal governo di centrosinistra non era quella di favorire una categoria svantaggiata, ma di ricondurre entro la soglia anagrafica dei 30 anni l'età media di accesso dei giovani italiani al lavoro stabile, sottraendoli alla prolungata permanenza in una condizione di sotto-occupazione o di precarietà che oggi li penalizza in modo peculiare rispetto alla media dei paesi europei.

La struttura del mercato del lavoro in Italia è infatti tra le più penalizzanti per i giovani in ambito comunitario.

Dai dati Eurostat per il 2017 emerge che, a fronte di un tasso di occupazione medio nei paesi dell'Unione europea (UE15) pari al 34,5 per cento nella fascia di età compresa tra 15-24 anni, in Italia il medesimo tasso è più basso di quasi 20 punti percentuali.

Lo stesso differenziale nella partecipazione al lavoro si registra nella fascia di età 25-29 anni. Se nella media dei paesi EU15 esso raggiunge il 72 per cento, in Italia si ferma al 53,7 per cento. Lo scarto con la media europea si riduce solo nella fascia anagrafica 30-34 anni, pur restando comunque al di sopra dei 10 punti percentuali: 77,6 per cento nei paesi EU15, contro il 66,3 per cento in Italia.

Ancora più espressivi sono i dati disponibili riguardo la transizione fra scuola e mondo (*Indagine europea sulle forze di lavoro, Eurostat*). Con un tempo medio di attesa pari a 9 mesi circa per i laureati e 13,5 mesi per i diplomati, l'Italia è seconda solo alla Grecia in termini di durata della transizione al "primo posto di lavoro significativo", intendendo con ciò un lavoro della durata di almeno tre mesi.

Ben più lungo è il tempo medio di attesa se riferito al primo accesso ad un posto di lavoro stabile. Secondo uno studio Ocse, la durata media della transizione dal sistema di istruzione a un lavoro a tempo indeterminato è pari in Italia a 44,8 mesi, quattro volte più elevata della media europea (Quintini et al., 2009).

Ancora oggi, solo il 52,7 per cento dei giovani tra 25 e 29 anni che risultano occupati ha un contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, e c'è da ritenere che solo una parte minoritaria dei restanti lavoratori autonomi e atipici si trovi volontariamente in quella condizione.

Tab. 1 - Giovani di 15-34 anni occupati (per tipologia lavorativa, sesso, ripartizione geografica, titolo di studio - valori % e valori assoluti)

TIPOLOGIA LAVORATIVA	Autonomi	Dipendenti a tempo indeterminato	Atipici	Occupati a tempo pieno	Occupati a tempo parziale	Totale	
						%	(migliaia)
CLASSE DI ETÀ							
15-19 anni	10,4	23,0	66,6	69,6	30,4	100,0	77
20-24 anni	9,4	39,5	51,0	70,5	29,5	100,0	937
25-29 anni	15,6	52,7	31,7	74,8	25,2	100,0	1.772
30-34 anni	20,3	64,3	15,3	80,2	19,8	100,0	2.362
SESSO							
Maschi	19,1	55,7	25,2	86,2	13,8	100,0	2.987
Femmine	13,1	54,6	32,3	62,9	37,1	100,0	2.162
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA							
Nord	14,3	57,8	27,8	79,2	20,8	100,0	2.686
Centro	17,0	53,5	29,4	74,0	26,0	100,0	1.050
Mezzogiorno	20,5	51,5	28,0	72,9	27,1	100,0	1.413
TITOLO DI STUDIO							
Al più secondario inferiore	15,7	58,6	25,7	78,8	21,2	100,0	1.153
Secondario superiore	14,7	56,7	28,6	74,7	25,3	100,0	2.795
Terziario	21,7	48,6	29,7	78,1	21,9	100,0	1.201
Totale	16,6	55,2	28,2	76,4	23,6	100,0	5.148

dati Istat (Focus "Giovani e mercato del lavoro" - ottobre 2017)

Per altro verso, i dati dimostrano - contrariamente a quanto ritenuto dal governo in carica - che persiste uno svantaggio maggiore per i giovani in possesso di titolo di studio inferiore alla laurea, a conferma che l'esigenza di tutela nel mercato del lavoro resta di gran lunga maggiore per i giovani a bassa scolarizzazione rispetto a quelli laureati.

Tab. 2 - Tasso di occupazione dei giovani di 15-34 anni (per classi di età, sesso, ripartizione geografica, titolo di studio - valori %)



dati Istat (Focus "Giovani e mercato del lavoro" - ottobre 2017)

2. La discriminazione a due facce

Oltre che su base temporale, la norma segmenta ingiustificatamente la platea dei beneficiari anche sotto un altro profilo parimenti esposto a ricorsi e contenziosi. Sono infatti **esclusi i laureati presso le università telematiche**, ancorché legalmente riconosciute. Se si ritenessero queste università carenti sotto il profilo della qualità dei titoli erogati, dovrebbe essere negato loro il riconoscimento legale. Diversamente, la loro esclusione deve ritenersi illegittima.

Di contro, il beneficio è riconosciuto ai laureati in relazione al conseguimento del massimo punteggio di laurea **senza alcuna considerazione del divario negli standards di valutazione** concretamente esistente tra le università italiane su tutto il territorio nazionale, con implicita discriminazione per i giovani che hanno conseguito titoli in Atenei più selettivi.

L'introduzione di una condizionalità quale il voto di laurea ai fini dell'accesso a una provvidenza pubblica può solo accentuare questo divario, a tutto **svantaggio degli studenti più meritevoli e degli istituti universitari più seri e accreditati**.

3. La confusa sovrapposizione dei regimi premiali

In quanto limitato a 12 mesi per un importo massimo di 8mila euro, il *Bonus eccellenze* risulta **meno premiale del Bonus giovani** che riconosce una decontribuzione per 3 anni entro il limite di 3mila euro annui (9mila euro nel triennio).

Per un giovane meridionale, il nuovo *Bonus* è addirittura meno conveniente dell'**incentivo per l'occupazione nel Mezzogiorno** previsto dai governi Renzi-Gentiloni, che la legge di bilancio proroga opportunamente al 2019 e 2020 (*art. 20, A.C. 1334*).

In quest'ultimo caso, infatti, il beneficio è ammesso fino a 35 anni di età (invece che 34), per un importo leggermente più alto (8.060 euro in luogo di 8.000) e - soprattutto - senza alcuna condizionalità sul possesso di un titolo di studio.

4. L'eccellenza senza qualità

Il *Bonus giovani eccellenze* non è circoscritto a specifici profili o mansioni, considerato che la norma esclude espressamente solo il lavoro domestico. Ciò significa che un datore di lavoro può offrire a un laureato con lode e a un dottore di ricerca anche **lavori del tutto dequalificati**, avendo comunque diritto all'incentivo.

Oggi, i giovani diplomati e laureati che dichiarano di fare un lavoro dipendente a tempo indeterminato per il quale basterebbe un titolo di studio inferiore sono addirittura quasi 4 su 10 (il 38,5% del totale).

Tab. 3 - Giovani di 15-34 anni diplomati e laureati che dichiarano di svolgere un lavoro per cui sarebbe sufficiente un livello di istruzione più basso rispetto a quello posseduto (per tipologia lavorativa, sesso, ripartizione geografica, titolo di studio - valori assoluti e valori %)

TITOLO DI STUDIO	Valori assoluti (in migliaia)			Incidenze percentuali		
	Terziario	Secondario superiore	Totale	Terziario	Secondario superiore	Totale
SESSO						
Maschi	148	659	807	31,3	40,3	38,3
Femmine	234	465	700	33,2	42,5	38,8
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA						
Nord	216	570	786	32,9	39,6	37,5
Centro	95	240	335	36,7	42,9	40,9
Mezzogiorno				27,0	42,9	38,7
TIPOLOGIA LAVORATIVA						
Autonomi	54	145	199	20,8	36,1	30,1
Dipendenti a tempo indeterminato	204	614	818	35,5	39,5	38,5
Atipici	126	365	490	35,9	47,1	43,6
GRADO DI ISTRUZIONE DEI GENITORI (a)						
Al più secondario inferiore	73	549	622	32,0	44,1	42,3
Secondario superiore	209	486	695	32,3	38,5	36,4
Terziario	97	81	178	33,2	42,4	36,9
Totale (b)	383	1.124	1.507	32,4	41,2	38,5

(a) Al netto di 45 mila casi di mancata risposta sul titolo di studio dei genitori.

(b) Al netto di 84 mila casi di mancata risposta.

dati Istat (Focus "Giovani e mercato del lavoro" - ottobre 2017)

In questo senso, la nuova disciplina proposta dal governo non solo è incapace di valorizzare le "giovani eccellenze", ma ha semmai l'effetto di legalizzare e incentivare la loro umiliazione, con l'offerta di lavori a bassa qualificazione.

5. I "cittadini" eccellenti

Per la prima volta, in una norma di questa natura, compare il riferimento ai "cittadini" quali titolari del diritto al beneficio.

Apparentemente si tratta di una scelta che asseconda la tendenza della maggioranza all'utilizzo in senso a-tecnico e demagogico del termine "cittadinanza" per denominare (o meglio rinominare) istituti che non hanno in concreto alcun collegamento giuridico con lo *status* di cittadino (reddito di cittadinanza, pensione di cittadinanza, ecc.).

In questo contesto, tuttavia, l'utilizzo del termine non può prescindere dal suo significato giuridico e il possesso della cittadinanza italiana deve interpretarsi come requisito necessario ai fini dell'accesso al *Bonus*, con manifesti profili di illegittimità costituzionale.

6. L'investimento a costo zero

Infine, come segnalato dagli uffici parlamentari, alla nuova disciplina non sembra corrispondere alcun effetto in termini di saldi.

L'investimento del governo sulle "giovani eccellenze" deve ritenersi **a costo zero**.

Infatti, a fronte di un onere stimato di 50 milioni di euro per il 2019 e di 20 milioni di euro per il 2020, a valere sulle risorse del Programma Operativo Nazionale "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione" (PON SPAO), il prospetto riepilogativo non ascrive alla norma alcun effetto sui saldi di finanza pubblica.

Come rileva il Servizio Bilancio della Camera: *"Le nuove disposizioni appaiono configurarsi come finalizzazioni nell'ambito di risorse già stanziare (con effetto) già scontate nelle previsioni tendenziali"*.

Questo significa, semplicemente, che ad ogni assunzione di un "giovane eccellente" effettuata a valere sulla nuova disciplina corrisponderà la mancata assunzione di qualcun altro a valere sulle medesime risorse. Con l'unica differenza che il primo sarebbe stato verosimilmente assunto anche a prescindere dal *Bonus*, mentre il secondo non avrebbe potuto esserlo senza incentivo pubblico.

Un risultato davvero eccellente.