



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

## **Aumento della disoccupazione giovanile, crisi della finanza pubblica ed incentivi per il lavoro: un tentativo di lettura integrata**

**di Andrea Perrone Capano**

*1) Introduzione 2) L'analisi del contesto 3) Le prime misure del governo Letta per il rilancio dell'occupazione 4) Opportunità efficacia e limiti degli incentivi tendenti al rilancio dell'occupazione giovanile 5) Conclusioni*

### Abstract

Il lavoro esamina i rapporti che intercorrono tra la crisi della finanza pubblica nel biennio 2012-2013, la grave recessione che l'ha accompagnata, e i riflessi sul mercato del lavoro, con particolare riguardo alla crescita esponenziale della disoccupazione giovanile. Dopo aver evidenziato gli errori che hanno caratterizzato le politiche pubbliche durante il governo Monti, lo studio analizza il pacchetto di misure a favore dell'occupazione, legislative e di incentivazione adottate dal governo Letta. Nonostante gli effetti limitati sull'occupazione, lo studio evidenzia la positività delle misure correttive della legge Fornero e la necessità di una svolta della politica tributaria per il rilancio della crescita economica e dell'occupazione.

### 1) Introduzione

Uno degli aspetti più rilevanti della recessione dell'ultimo biennio, che la rende assai più insidiosa di quella del 2008/2009, sta non solo nella sua durata, (nove trimestri) ma nella somma delle incertezze che pesano sulla nostra economia; con il rischio concreto, se non si riesce a spezzare l'accerchiamento che pesa come un macigno sulle famiglie e sulle imprese, che la recessione si trasformi in una depressione di lungo periodo. Gli elementi per il pessimismo non mancano.

Se nel 2012 l'Italia, con il proprio debito pubblico sotto l'attacco della speculazione ed un Governo improvvisato e dilettantesco che ha prodotto danni in tutti i settori in cui ha provato ad intervenire, a partire dal mercato del lavoro, è riuscita a distruggere 40 miliardi di Pil, per incassarne poco più di 11 di maggiori entrate, non sembra che nel 2013 si sia visto qualcosa che somigli ad un'inversione di tendenza; con un calo ulteriore del Pil circa doppio rispetto alle previsioni del governo Letta, formulate all'atto dell'insediamento. Un elemento, quest'ultimo, la cui gravità non va sottovalutata, perché evidenzia una grave difficoltà a leggere i dati che vengono dall'economia reale e ad incrociarli con quelli di finanza pubblica. Che i governi utilizzino i dati previsionali per anticipare una svolta di ciclo o comunque per

avere ricadute positive sotto il profilo economico, è un dato che accomuna tutte le economie avanzate, specialmente quelle che fanno parte dell'area dell'euro, le più condizionate dal ruolo svolto in quelle economie dalle politiche pubbliche.

Altra cosa è invece la navigazione al buio che ha caratterizzato la gestione della finanza pubblica in Italia a partire dal 2010, appena la recessione ha fatto spazio alla ripresa. La crisi del debito pubblico italiano nel 2011, o meglio gli attacchi speculativi a quest'ultimo in quel periodo sono in tutta evidenza il risultato delle scelte operate nel 2010 dall'allora ministro dell'economia Tremonti. Quest'ultimo, senza alcun serio confronto nelle sedi istituzionali a partire dal Parlamento, anziché impiegare ogni risorsa possibile per favorire il consolidamento di una ripresa dell'economia mondiale che la parte più dinamica e vocata alle esportazioni dell'industria manifatturiera aveva agganciato per prima, a partire dalla seconda metà del 2009, ha optato per una politica di bilancio caratterizzata da un'ulteriore irrigidimento della politica tributaria, con l'obiettivo non dichiarato di liberare risorse per accelerare il decentramento politico e soprattutto il federalismo fiscale.

Una scelta profondamente errata, perché non teneva conto del fatto che la società italiana usciva appena e soltanto nelle regioni del Nord e del Centro da una crisi che in due anni aveva spazzato via 110 miliardi di Pil; e soprattutto non teneva conto che il forte aumento dei debiti pubblici di tutti i paesi avanzati avrebbe aumentato le difficoltà italiane di collocazione del proprio, in assenza di una ripresa economica robusta e consolidata nel tempo che ne attenuasse il rischio ed avviasse un percorso virtuoso di riduzione del rapporto tra debito pubblico e Pil, fondata sulla crescita del denominatore, piuttosto che sul numeratore delle imposte.

## 2) L'analisi del contesto

Se si analizza la recessione italiana dell'ultimo triennio, appare evidente la profonda differenza di quest'ultima rispetto a quella indotta dalla crisi dei mutui nord americani dell'estate 2008, che ha dato innesco, con il fallimento della Lehman Brothers del settembre di quell'anno, alla più grave crisi economico finanziaria dopo quella del 1929.

Sotto questo profilo, la recessione 2008/2009 ha rappresentato per la parte più dinamica del capitalismo italiano un'occasione per nuovi investimenti, sostenuti dagli ammortizzatori sociali a partire dalla cassa integrazione straordinaria, finalizzata ad agganciare la ripresa mondiale, e a conquistare nuovi mercati. Al contrario la crisi che ha investito il nostro paese nell'ultimo triennio è un misto di sottovalutazione del contesto di più elevata concorrenzialità con cui deve confrontarsi l'economia italiana, di incapacità di gestire la politica di bilancio attraverso il controllo della spesa pubblica, a partire dai costi di gestione

dello Stato e degli enti di decentramento e di un uso disinvolto della leva tributaria, senza alcuna preoccupazione circa gli effetti sul sistema produttivo e soprattutto sulla domanda interna.

In buona sostanza siamo in presenza di una crisi recessiva ben più grave di quella planetaria del 2008-2009, proprio per il suo carattere essenzialmente interno, che anche per i riflessi che sta determinando sull'occupazione, specie giovanile, rischia di trasformare una recessione di poco inferiore in termini di contrazione del Pil a quella precedente, in un avvistamento depressivo di lungo periodo.

Questo aspetto richiede qualche ulteriore approfondimento. La recessione del 2008/2009, proprio perché dominata dalla crisi finanziaria internazionale ha lasciato sullo sfondo i profili tributari di quella recessione, che pure avevano avuto un peso determinante nel calo del Pil del 2008; una conferma a questa interpretazione viene dal fatto che nel 2008, a fronte di un calo del prodotto interno lordo di 1,3% rispetto all'anno precedente, la scomposizione interna del dato aveva evidenziato una contrazione dello 0,9% nelle regioni del Nord e del centro, rispetto a un calo ben più significativo, dell'1,6% nelle regioni del Mezzogiorno. Ora, in presenza di una recessione innescata da una crisi di fiducia che aveva comportato una forte contrazione del commercio internazionale, il fatto che la crisi abbia pensato molto di più nelle regioni meridionali, il cui contributo alle esportazioni, è in media circa la metà rispetto al resto d'Italia, indica che il processo recessivo più accentuato nelle regioni del Mezzogiorno, sia stato determinato dal forte aumento della pressione fiscale sui redditi medio bassi, in seguito alla riforma Visco del 2007, piuttosto che dalla crisi internazionale.

Questa sottovalutazione della componente fiscale della recessione italiana ha orientato le decisioni di finanza pubblica a partire dal 2010; indirizzando la politica di riequilibrio dei conti pubblici intorno a scelte di politica tributaria che si sono dimostrate improvvide, in quanto hanno distrutto ricchezza per un multiplo rispetto alle maggiori entrate registrate. Si comprendono ora meglio le ragioni per cui, mentre nella recessione 2008/2009, appena il ciclo si è invertito, è aumentata sia l'offerta di nuovi posti di lavoro, sia la propensione agli investimenti, lo stesso fenomeno non si sia ripetuto dopo la crisi del 2012. Quest'ultima infatti ha esteso i suoi effetti depressivi sull'economia al 2013, anno in cui il Pil è calato in una dimensione praticamente doppia rispetto alle previsioni del governo (1,9% a consuntivo contro una previsione di 1%). Non solo, perché le accentuate condizioni di stress fiscale che hanno caratterizzato il 2013, hanno notevolmente aumentato l'effetto negativo delle barriere fiscali alla creazione di nuovi posti di lavoro, sia nei settori più competitivi, nei quali l'aumento di oltre 10 punti del cuneo fiscale nell'ultimo triennio non offre margini alla creazione di nuovi posti di lavoro; sia in quelli protetti, in quanto orientati essenzialmente al

mercato interno in cui la possibilità di creare nuova occupazione, dipende da una ripresa della domanda interna di cui non si vede neppure un timido segnale.

È forse opportuno sottolineare che questa analisi non è frutto di pessimismo, ma tiene conto del fatto che si inserisce in uno scenario di gestione del debito pubblico italiano, il cui costo medio è ritornato ai valori del 2010, con oltre un punto di risparmio rispetto al 2012. In buona sostanza se la forbice dei tassi di collocamento del debito pubblico nazionale fosse stata nel 2013 pari a quella del 2012, con tutta probabilità i dati relativi al costo del servizio del debito pubblico, avrebbero registrato su base annua un'ulteriore maggiore spesa per interessi superiore ai 10 miliardi di euro, con un aumento della recessione in proporzione.

I numeri relativi all'occupazione giovanile, particolarmente negativi, rilevati nella prima parte del 2013, se da un lato hanno posto in luce il peso della recessione sull'economia reale, dall'altro hanno evidenziato in maniera più puntuale il ruolo negativo rappresentato dalla crisi fiscale del 2012, i cui effetti si sono estesi al 2013 e oltre. Come vedremo con maggiori dettagli più avanti la crisi fiscale ha svolto in questa situazione di instabilità, un effetto sinergico negativo sull'economia; da un lato il sistema tributario è stato gestito in condizioni di stress fiscale continuo, offrendo quindi limitati margini di manovra per politiche pubbliche di sostegno all'economia; dall'altro l'incapacità dei Governi che si sono succeduti dal 2006 ad oggi, di contenere razionalmente la spesa pubblica, ha moltiplicato le incertezze, e dunque ha contribuito a rendere meno efficaci gli interventi e gli incentivi pubblici finalizzati al rilancio degli investimenti e soprattutto quelli tesi all'aumento dell'occupazione.

Se è vero quindi che il prezzo dell'incertezza rappresenta un handicap particolarmente grave in una fase recessiva, perché paralizza ogni nuova iniziativa, quanto meno in termini occupazionali, appare evidente che una politica di rilancio dell'occupazione avrebbe bisogno più ancora che di incentivi, di un sistema meno penalizzante dal punto di vista fiscale, non solo per l'industria manifatturiera, a partire dagli oneri contributivi e fiscali a carico del fattore lavoro.

È all'interno di questo scenario, dopo l'esperienza del governo Monti, in tutti i sensi irripetibile, e la grave crisi politica al seguito, che deve leggersi l'avvio del Governo dellec.d. larghe intese, presieduto dall'onorevole Letta.

### 3) Le prime misure del governo Letta per il rilancio dell'occupazione

In un quadro macroeconomico fortemente deteriorato per degli effetti di trascinamento della recessione del 2012 sul 2013, una delle prime preoccupazioni del nuovo Governo è stata quella di porre riparo ad una serie di errori, determinati da scelte operate dal governo Monti. E così, accanto alle nuove misure finanziarie destinate a coprire i nuovi costi

emergenti periodicamente dal fiume carsico degli esodati, il Governo ha cercato di porre in essere un pacchetto di misure straordinarie destinate al rilancio dell'occupazione.

Al momento di definizione della legge di conversione del decreto Giovannini, L'ISTAT rilevava un tasso di disoccupazione del 12%, con un numero di disoccupati pari a circa 3 milioni 76 mila. I giovani in cerca di lavoro (fra i 15 e i 24 anni) si contavano intorno a 635 mila unità e rappresentavano il 10,6% della popolazione in questa fascia di età. Partendo da questo dato è possibile stimare il tasso di disoccupazione dei giovani NEET (che non lavorano, non studiano e non seguono corsi di formazione), ovvero l'incidenza dei disoccupati sul totale di quelli occupati o in cerca di occupazione, pari al 39,5%.

Per contrastare questi fenomeni il governo ha previsto uno stanziamento straordinario di 108 milioni di euro per l'anno 2013, a cui vanno aggiunti 68 milioni per il 2014 e 152 milioni per il 2015, da ripartire per le seguenti finalità:

- misure per l'autoimpiego ed autoimprenditorialità, nel limite di 26 milioni di euro per gli anni 2013 e 2014, e 28 milioni per il 2015;

- opere del Piano Azione Coesione, volte a promuovere e realizzare progetti effettuati da giovani e da soggetti appartenenti alle categorie svantaggiate e molto svantaggiate (come da specifica della legge di conversione), per l'infrastrutturazione sociale e la valorizzazione di beni pubblici nel Mezzogiorno con particolare riferimento ai beni immobili confiscati di cui all'art. 48, comma 3, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d.lgs n.159/2011 (così modificato dalla l. n.99/2013), nel limite di 26 milioni di euro per gli anni 2013 e 2014, e 28 milioni per l'anno 2015;

- borse di tirocinio formativo a favore di giovani, di età compresa tra 18 e 29 anni, residenti o domiciliati nelle regioni del Mezzogiorno, che non prestano attività lavorativa, non frequentano corsi di studio e non partecipano ad alcuna attività di formazione; la partecipazione ai tirocini comporta la percezione della relativa indennità, conformemente a quanto previsto dalle normative statali e regionali, nel limite di 56 milioni di euro per l'anno 2013, 16 milioni per il 2014 e 96 per il 2015 (l. n.99/2013).

Il legislatore, mosso dalla volontà di attuare tempestivamente la Youth Guarantee (garanzia per i Giovani, prevista da una Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013), ed interessato a ricollocare i lavoratori beneficiari di interventi di integrazione salariale (nello specifico sospesi per l'attivazione degli ammortizzatori sociali in deroga), ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali una struttura di missione avente compiti

propositivi e istruttori, la quale si impegna ad interagire con i diversi livelli di Governo preposti alla realizzazione delle relative politiche occupazionali.<sup>1</sup>

Entriamo nel dettaglio di quanto stabilito, partendo dai 794 milioni di euro di incentivi previsti dal governo in via sperimentale per favorire l'assunzione stabile di giovani tra i 18 ed i 29 anni. Innanzitutto viene confermato il tetto di 650 euro al mese per lavoratore; gli sgravi hanno una durata di 18 mesi per le nuove assunzioni e di 12 per le aziende che trasformano i contratti di lavoro da tempo determinato ad indeterminato. Le regole per usufruire degli sgravi, comunque, sono molto restrittive: si deve trattare di giovani privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi e di un diploma di scuola media superiore o professionale, che vivano soli con una o più persone a carico. Non solo giovani comunque, perché sono programmate anche agevolazioni per chi ha superato i 50 anni di età e per i disoccupati da oltre dodici mesi.

Le risorse andranno per lo più alle regioni del Sud per rilanciare un Mezzogiorno piegato da una recessione che dura da sei anni senza soluzione di continuità. Si tratta comunque solo di un primo passo “in attesa dell'adozione di ulteriori misure da realizzare anche attraverso il ricorso alle risorse della nuova programmazione comunitaria 2014-2020”. Per il Mezzogiorno questo intervento assume un particolare significato, sia perché mette in campo risorse ragguardevoli, anche se distribuiti nell'arco di quattro anni, pari a 500 milioni di euro sul totale dei 794 destinati al rilancio dell'occupazione giovanile, che al Sud sono così suddivisi: 100 milioni per il 2013, 150 per il 2014, 150 per il 2015 e 100 per il 2016.

In base a questa iniziativa, convertita in legge, ha preso corpo la promessa di creare nuove opportunità capaci di determinare 100mila nuove assunzioni in breve tempo, come precisato dal ministro del Lavoro, Enrico Giovannini: “Il pacchetto coinvolgerà circa 200mila persone, 100mila saranno quelle che potranno beneficiare degli sgravi contributivi mentre altre 100mila sono coinvolte nelle altre misure di inclusione”.

Quella degli sgravi fiscali per le aziende che assumono è una richiesta che le principali organizzazioni datoriali, a partire dalla Confindustria portavano avanti con scarso successo da diversi anni. Le prime risorse necessarie per dare avvio ad una consistente implementazione del piano (ovvero circa un miliardo e mezzo di euro) dovrebbero arrivare da una riprogrammazione di parte dei fondi comunitari a disposizione dell'Italia (30 miliardi ancora da spendere entro il 2015), anche se lo spostamento di risorse finanziarie europee da un settore all'altro prevede necessariamente la preventiva approvazione dell'UE. Tuttavia

<sup>1</sup>Vedi TURSÌ A., VINCENTI P.C. e RAIMO B., *Il nuovo mercato del lavoro dopo la legge Giovannini*, Giuridica Editrice, 2013, Cap. I, pp. 17-22;

l'emergenza occupazionale rappresenta un buon viatico per un esito positivo di questa riprogrammazione. Per il resto, come detto, si farà richiesta alla Commissione di anticipare i fondi del programma europeo Youth Guarantee dal 2014 al 2013, che porterebbe in Italia un bonus di 400 milioni da investire nella revisione delle norme sul lavoro.

Le imprese hanno poi la possibilità di assumere un disoccupato Aspi e in tal caso riceveranno un bonus mensile del 50% sul residuo Aspi non più percepito dal lavoratore. Una novità importante quest'ultima perché, all'evidenza, favorisce la ricollocazione di soggetti che hanno perduto da poco il posto di lavoro. In buona sostanza si tratta di una integrazione efficace della legge Fornero, che ha l'obiettivo di contrastare la disoccupazione di breve periodo.

Su questa problematica di notevole interesse, prossimamente si dovrà esprimere anche la conferenza Stato-Regioni, con l'obiettivo di introdurre una serie di semplificazioni nel contratto di apprendistato, rendendolo anche per questa via più appetibile per le imprese. In questa prospettiva si muove l'idea di eliminare ogni limite temporale per beneficiare di questo tipo di incentivo, mentre le novità saranno estese a tutte le imprese, non limitandosi soltanto a micro aziende e PMI.

Se si prescinde dalle novità legislative (tutte di segno positivo) previste dal pacchetto Giovannini, volte a correggere una serie di irrigidimenti in ingresso introdotti dalla legge Fornero con motivazioni essenzialmente politiche, e che avevano condotto in pochi mesi a una forte limitazione nell'utilizzazione di alcune tra le più moderne forme di flessibilità, finalizzate a favorire l'ingresso nel mercato del lavoro, si deve riconoscere che anche nel settore degli incentivi, fortemente condizionato dalla scarsità delle risorse che era possibile mobilitare nel breve periodo, il governo ha messo in campo una pluralità di incentivi all'occupazione caratterizzati da una apprezzabile visione d'insieme, in attesa di sbloccare cifre più consistenti attraverso la riprogrammazione dei fondi europei.

Tra le misure pro labour a costo zero si possono ricordare le misure tese a favorire una maggiore utilizzazione dei contratti a termine; tra queste si segnala innanzitutto la riduzione a 10 o 20 giorni dei termini per poter stipulare un nuovo contratto a tempo determinato di durata rispettivamente fino a sei mesi o superiore a sei mesi, che erano stati elevati rispettivamente a 60 giorni e a 90 giorni. Non meno importante il rilancio del cosiddetto contratto a termine "acausale", che la legge Fornero aveva reso prorogabile, che invece viene ricondotto al regime ordinario dei contratti a tempo determinato.

Si inserisce in questa linea, tendente a moltiplicare le opportunità di creare nuovi posti di lavoro, intervenendo sui diversi segmenti in cui questo si articola, all'interno di un'attività produttiva caratterizzata dalla prevalenza di imprese piccole e piccolissime il rilancio del

contratto di lavoro intermittente (o a chiamata) particolarmente utile per soddisfare le esigenze di lavoro a tempo parziale nelle imprese di minori dimensioni.

Viene altresì precisata meglio la natura del cosiddetto lavoro accessorio, con l'obiettivo di evitare di alimentare la moltiplicazione del contenzioso, alimentato da alcune ambiguità normative, e di favorirne al tempo stesso un'utilizzazione più ampia.

Si inserisce appieno in questa tendenza a favorire ogni opportunità di maggiore occupazione, anche parziale, l'adozione da parte del decreto Giovannini, di nuove disposizioni, finalizzate a favorire la ricollocazione anche parziale nel mondo del lavoro di lavoratori a cui è stata riconosciuta la condizione di disoccupato.

Il ritorno alla normativa antecedente alla legge Fornero, va in questo senso consentendo ai disoccupati di poter svolgere la propria attività lavorativa in forma subordinata o autonoma conservando lo stato di disoccupazione, purché questo non determini il superamento di determinati livelli di reddito annuali (non superiori al reddito minimo personale escluso da imposizione) che sono pari a 8000 euro lordi in una attività di lavoro subordinato e di 4800 euro lordi in presenza di prestazioni di lavoro autonomo. La nuova articolazione del quadro normativo, consente al disoccupato di mantenere più facilmente il requisito di disoccupato da oltre 24 mesi, favorendone ora possibile la ricollocazione sul mercato del lavoro con un contratto a tempo indeterminato. Questa condizione comporta infatti, in caso di assunzione a tempo indeterminato, uno sgravio contributivo del 50% per 36 mesi per le imprese del centro-nord e del 100% nelle regioni del Mezzogiorno e nelle aziende artigiane.

Questa misura, sicuramente di notevole interesse per eliminare una serie di barriere al reingresso nel mondo del lavoro di soggetti precedentemente occupati, riporta necessariamente l'attenzione sul tema del cuneo fiscale che, vale la pena di sottolinearlo, non è un problema in sé, ma lo è diventato per la continua lievitazione dell'imposta; esito della concomitante sinergia tra scaglioni di dimensioni ridotte aliquote marginali particolarmente elevate e la soppressione di qualsiasi strumento tecnico finalizzato a consentire il recupero del drenaggio fiscale, come avveniva prima della riforma Visco del 2007.

#### 4) Opportunità, efficacia e i limiti degli incentivi tendenti al rilancio dell'occupazione giovanile

Se si esamina senza pregiudizi l'insieme delle misure adottate dal governo Letta per cercare di spezzare la spirale che ha alimentato la crescita della disoccupazione, in un quadro macroeconomico particolarmente sfavorevole, si deve riconoscere che, in presenza di stringenti vincoli di finanza pubblica, indotti dalla gelata fiscale che aveva accompagnato la

politica di bilancio tracciata nel 2012 dal governo Monti, che non lasciavano alcuno spazio di manovra dal lato delle risorse, era difficile fare di più.

Sotto questo profilo quindi, l'aspetto di gran lunga più interessante per cercare di creare un clima pro labour è rappresentato dai correttivi normativi, introdotti con apprezzabile tempestività, rispetto alle scelte operate in questo campo dal governo Monti. Il ministro Fornero infatti, in controtendenza con l'evoluzione della legislazione in questo campo nei principali europei e nonostante l'avvitamento recessivo/depressivo in cui era immersa la nostra economia, richiedesse politiche del lavoro di segno opposto, aveva introdotto una serie di irrigidimenti all'ingresso nel mercato del lavoro che a parere non solo di economisti, ma anche di giuristi attenti alle conseguenze economiche delle scelte normative, non potevano non aggravare le già di per sé precarie prospettive occupazionali, a cavallo tra la fine del 2012 e l'avvio del 2013.

I motivi essenzialmente politici che avevano ispirato queste decisioni, le quali sembravano voler compensare qualche parziale incremento della flessibilità in uscita dal mercato del lavoro, non giustificano un indirizzo che appare in netto contrasto con le esigenze di aumentare le opportunità occupazionali in un mercato del lavoro sotto choc per un ciclo recessivo che appariva senza fine.

Se si analizza l'andamento del mercato del lavoro nei primi nove mesi di attività del governo Monti, ci si rende immediatamente conto dall'andamento delle due curve relative alla disoccupazione, quella che si riferisce al totale del mercato del lavoro e la seconda che prende in considerazione i giovani dai 15 ai 24 anni, dei gravi limiti determinati dall'autoreferenzialità e dall'improvvisazione che avevano ispirato l'azione di quel governo.

Nei 20 mesi che vanno dal novembre 2011 all'insediamento del governo Letta, nel giugno 2013, mentre il tasso di disoccupazione totale aveva segnalato una crescita del numero dei disoccupati dall'8,6% al 12,1%, di giugno e al 12,4% di fine 2013, quello relativo alla disoccupazione dei giovani da 15 a 24 anni aveva avuto un incremento di periodo più che doppio pari a 9 punti percentuali, dal 30,1% al 39,1%. Due dati, che affiancati a quelli relativi agli effetti della politica tributaria, obbligano a qualche riflessione ulteriore. Da una lettura attenta di questi numeri emerge che l'autoreferenzialità e la mancanza di equilibrio che avevano ispirato quell'azione di governo, con un Parlamento tagliato fuori da qualsiasi confronto, non meno che da ogni decisione, aveva determinato una serie di contraccolpi e scossoni, che, dal piano delle scelte normative si erano percossi sull'economia italiana, con effetti sinergici negativi completamente al di fuori di qualsiasi previsione e controllo.



L'andamento particolarmente sfavorevole del quadro macroeconomico, con un rallentamento tendenziale della recessione molto più lento rispetto alle attese, confermato dai dati sull'occupazione particolarmente negativi, aveva spinto il governo Letta ad intervenire con tempestività, adottando un pacchetto di misure sia strutturali sia di incentivazione per il rilancio dell'occupazione. Un intervento che si segnala per la pluralità degli strumenti adottati, teso ad intercettare le esigenze occupazionali di ogni segmento in cui si articola il mercato del lavoro, che, proprio per questo aspetto innovativo, offre qualche interessante spunto di riflessione.

Una prima considerazione si riferisce al fatto che finalmente il Governo sembra cogliere le interrelazioni tra un mercato del lavoro sotto stress per via di due profonde recessioni susseguitesi nel tempo, quasi senza soluzione di continuità, i cui effetti hanno determinato un calo vistoso della domanda interna cumulata, e le politiche pubbliche degli ultimi due anni.

Da questo punto di vista merita attenzione il fatto che le misure assunte intervengono sul mercato del lavoro sia con interventi di tipo ordinamentale, tesi ad ampliare l'offerta di strumenti contrattuali, per cercare di venire incontro alle potenziali esigenze occupazionali di un mercato particolarmente complesso, per la diversificazione della propria composizione, sia settoriale sia territoriale; sia con incentivi economici.

L'esame delle misure incentivanti a contenuto economico assume particolare interesse in quanto va al di là della dimensione delle risorse che il governo ha potuto mettere in campo nell'immediato, relativamente modeste per i noti vincoli di bilancio. Il Governo infatti è impegnato a rimodulare, d'intesa con la Commissione una parte cospicua dei fondi europei, per aggredire con misure d'urto l'andamento recessivo dell'economia, a partire dal mercato del lavoro.

Vediamo quindi di esaminare i primi effetti dei nuovi incentivi istituiti in via sperimentale dal governo per favorire l'assunzione stabile di giovani tra i 18 e i 29 anni. Le ragioni della scelta appaiono evidenti; se gli incentivi adottati si mostrano efficaci nel segmento della popolazione che presenta le maggiori difficoltà all'ingresso nel mercato del lavoro, con tutta probabilità offriranno utili indicazioni per una politica economica labour intensity di più ampio respiro.

Dall'insieme delle misure proposte al Ministero del lavoro si attendeva un aumento dell'occupazione di 200.000 unità, nel triennio considerato, di cui 100.000 attraverso il meccanismo della decontribuzione a favore di giovani tra i 18 e i 29 anni.

Questa misura in particolare si riferisce a giovani svantaggiati tra i 18 e i 29 anni che presentano almeno una delle seguenti condizioni: A) che siano privi di un lavoro da almeno un anno; B) che non abbiano acquisito un diploma di formazione professionale o di scuola media superiore; C); che non siano coniugati ed abbiano una o più persone a carico. Proprio in considerazione del particolare disagio sociale che caratterizza quell'area, i tre quarti delle risorse erano destinati prioritariamente al Mezzogiorno. (500 milioni su un totale di 794). Le caratteristiche dell'incentivo sono le seguenti: è prevista a favore dell'impresa che assume con contratto a tempo indeterminato la decontribuzione di € 650 per un periodo di 18 mesi a cui corrisponde un incentivo complessivo pari a € 11.700, per ogni soggetto di età compresa tra i 18 e i 29 anni che presenta una o più caratteristiche tra quelle precedentemente indicate. Il contributo è invece pari a  $12.000 \times 1$  importo totale di € 7800 nel caso di stabilizzazione di un contratto a termine

Nonostante il Ministero avesse dato ampia pubblicità all'iniziativa, sottolineando che sarebbero state prese in considerazione solo le domande presentate, corrispondenti alle disponibilità di fondi per l'anno di riferimento, il risultato del primo bando è stato del tutto insoddisfacente. Le domande presentate infatti sono state solo 13.770, mentre quelle accolte

superano di poco le 9000 (9284). Si tratta di numeri veramente modesti se solo si considera che i giovani che non studiano e non lavorano sono in Italia oltre 2 milioni; mentre i disoccupati cioè quelli che hanno perso un posto di lavoro o lo stanno cercando sono oltre 650.000 in aumento di 35.000 unità rispetto all'anno precedente.

Di fronte a questo risultato, che appare comunque deludente, si possono trarre alcune considerazioni specifiche attinenti alla misura proposta ed altre, di carattere più generale. Da questo ultimo punto di vista, tenuto conto della parcellizzazione che caratterizza il nostro sistema di imprese, sembra evidente che non basta che un incentivo sia interessante dal punto di vista quantitativo, per poter orientare un imprenditore ad assumere nuovi dipendenti. Occorre che la misura proposta si estenda a un periodo più lungo, quanto meno doppio, o anche di più, secondo i settori e le condizioni di mercato, affinché questo modello di decontribuzione assuma caratteristiche di reale attrattività. È evidente infatti che una piccola impresa non assume a tempo indeterminato nuovi dipendenti se non ha la certezza di poterli utilizzare al meglio per un periodo temporale molto più ampio dei 18 mesi previsti dalla misura.

Non si deve d'altra parte perdere di vista che il 50% della forza lavoro occupata è impiegata in imprese con meno di 10 dipendenti; si tratta di realtà particolari, nelle quali la soglia di 15 dipendenti, al superamento della quale l'impresa è assoggettata ad una serie di limitazioni, vincoli ed oneri ulteriori ,nei rapporti sindacali e nella disciplina dei licenziamenti, funge da tappo alla creazione di nuova occupazione ;anche se questa fosse pienamente giustificata dalle prospettive di sviluppo dell'azienda, inserita in un contesto di mercato favorevole.

Questa condizione di contesto sfavorevole della disciplina dei rapporti di lavoro, che funge da vero e proprio tappo alla crescita dimensionale delle imprese, andrebbe rimossa superando barriere ideologiche, con una normativa idonea a garantire a un tempo i diritti del lavoratore, a salvaguardia del quale vi è comunque il presidio di una giurisdizione e di una cultura della tutela del contraente debole, che permea di sé l'intero ordinamento. Una situazione di debolezza strutturale del sistema produttivo che , limitando la possibilità del mondo delle imprese di creare nuovo valore e di crescere in base alle opportunità offerte dal mercato, senza vincoli incompatibili con la propria dimensione, rinvia ad altre due condizioni di contesto anche esse sfavorevoli.

La prima si riferisce al fatto che i mercati in più rapida e costante espansione sono mercati lontani; la crescita dimensionale dell'impresa è dunque la preconditione per le imprese di potersi affacciare al mercato delle esportazioni, e di poterlo fare su più di un mercato cercando nuove occasioni di sbocco alle proprie produzioni in aree caratterizzate

da elevati tassi di sviluppo. (In Italia più della metà delle imprese esportano in un solo paese, e dunque sono particolarmente condizionate dall'andamento del ciclo economico)

Una seconda condizione di contesto, che occorrerà necessariamente rimuovere, se possibile ancora più sfavorevole è rappresentata dalla duplice pressione sulle imprese determinata dal sistema tributario, che coniuga accanto a un tax rate sul reddito di impresa da record, un cuneo fiscale che in Europa è secondo soltanto a quello del Belgio. Si comprende allora la ragione di un frazionamento di impresa, che non ha riscontro in nessun altro paese avanzato, che si spiega probabilmente con le maggiori opportunità offerte alle imprese di modeste dimensioni di poter utilizzare con profitto e con minori rischi gli ammortizzatori anomali dell'economia irregolare e dell'evasione fiscale.

Queste brevi considerazioni riportano al centro del tema dello sviluppo e della tutela del lavoro la questione tributaria. Sulla base delle esperienze degli ultimi mesi, il governo sembra orientato a porre in essere un piano di sviluppo dell'occupazione, nei settori maggiormente critici dal punto di vista del mercato del lavoro, ossia i giovani e le donne, attraverso l'adozione di un piano straordinario di incentivi all'occupazione in questi segmenti della forza lavoro, caratterizzati da un forte impatto positivo nei primi anni e da un carattere decrescente graduale tali da innescare un circolo virtuoso di ampie dimensioni, capace di svolgere un ruolo di volano per il rilancio dell'economia e la crescita della domanda interna in tutto il paese.

Le considerazioni fin qui svolte, evidenziano lo stretto collegamento che lega insieme le politiche pubbliche, il mercato del lavoro, lo sviluppo economico. Se un piano straordinario per il rilancio dell'occupazione può immaginarsi relativamente ai settori del lavoro giovanile e di genere femminile, utilizzando al riguardo le possibilità offerte dall'impiego di fondi europei, per mettere in campo una massa critica di risorse tali da imprimere uno choc salutare al nostro sistema economico; lo stesso non può dirsi per l'insieme dell'economia italiana.

In questo campo non si può immaginare una politica di incentivi con finanziamenti diretti a carico della finanza pubblica, innanzitutto per ragioni di bilancio. Occorrerebbe invece esplorare le possibilità di realizzare un piano straordinario di interventi per il rilancio della produzione in aree in declino, ovvero caratterizzate da trasformazioni economico sociali profonde, che riprenda lo schema di progetto delle "zone franche urbane" avviato nel 2006 e successivamente abbandonato, senza mai aver visto la luce, per le incredibili resistenze politiche dell'allora Ministro dell'economia Tremonti.

In buona sostanza si tratta di affiancare a politiche di contesto meno sfavorevoli alle imprese e alla produzione di quelle che abbiamo conosciuto negli ultimi anni, un piano straordinario che rilanci le vocazioni economico produttive legate al territorio, mobilitando

imprenditorialità e risorse private intorno a questi insediamenti, (le zone franche urbane) caratterizzate da consistenti vantaggi fiscali lungo un arco decennale.

L'aspetto che distingue questa esperienza francese e la rende più efficace, rispetto ad altre esperienze di incentivazione, sta nel fatto che gli investimenti avviati in questi insediamenti, in una condizione di normalità, avrebbero rendimenti positivi e dunque sostenibili anche senza incentivi. In buona sostanza l'imprenditore che attiva un'iniziativa in una zona franca urbana, ci mette la faccia, si fa carico degli investimenti e di collocare sul mercato le proprie produzioni. L'aumento delle entrate tributarie, ottenuto attraverso il maggior gettito sui redditi da lavoro dipendente che altrimenti non verrebbero corrisposti, ed al gettito dell'Iva, sulle nuove produzioni, non solo finanzia gli sconti contributivi, l'esenzione dai tributi locali a partire dall'Irap, e l'Imu, ma incrementa considerevolmente il gettito complessivo, dunque produce un effetto positivo anche sotto il profilo degli equilibri di finanza pubblica.

## 5) Conclusioni

L'esperienza del decreto Giovannini, recante misure sul rilancio dell'occupazione, specie giovanile, pur presentando un primo bilancio modesto, specie dal punto di vista dei numeri coinvolti, è tuttavia di grande interesse, innanzitutto per il fatto che il Governo ha impostato, all'interno di un medesimo provvedimento di legge, un disegno organico ed al tempo stesso articolato di misure finalizzate ad innescare un circolo virtuoso dal punto di vista occupazionale.

Il fatto che i primi risultati appaiano molto inferiori alle attese, non deve essere interpretato negativamente, in quanto mette in luce che le difficoltà di contesto in cui operano le imprese in Italia, non dipendono da condizioni di mercato, (la dinamica delle esportazioni resta favorevole) ma sono determinate proprio da queste condizioni di contesto che rischiano di trasformare una lunga e pesante recessione, in una depressione di lungo periodo. Con riflessi sul lavoro, che non si vuole evocare neppure per scongiurarli.

All'interno di questo Scenario, la recessione 2012/ 2013, per degli eccessi della politica tributaria, da cui la recessione stessa ha tratto il principale alimento, offre particolari spunti di riflessione al giurista innanzitutto dal punto di vista del diritto del lavoro. Non ha senso infatti battersi per lo sviluppo delle garanzie e dei diritti all'interno delle imprese, se poi l'ordinamento non è in grado di garantirne il funzionamento e la crescita, attraverso gli eccessi di un modello di fiscalità sempre più lontano dagli principi costituzionali che ne dovrebbero definire i contenuti e regolare l'agire nelle diverse fasi della loro amministrazione.

## Bibliografia

### Articoli:

Riforma del Lavoro Letta 2013: tutte le novità contro la disoccupazione, (Economia.nanopress.it);

Dallo studio all'occupazione. I fronti del Pacchetto lavoro, di Nicoletta Magnoni (Quotidiano.net);

Soddisfazione del Ministro Giovannini: previste 100mila assunzioni (Ipsoa.it);

Gli incentivi per l'assunzione dei giovani producono 14 mila domande (Mondoeconomia.com);

Decreto lavoro 2013 da 1,3 miliardi. Arrivano gli sgravi del governo Letta (Huffingtonpost.it);

Decreto Lavoro e assunzioni: le misure punto per punto, di Barbara Weisz (Pmi.it);

Bonus assunzione giovani a quota 18mila. Al via anche il bonus Aspi per le aziende che stabilizzano (IlSole24ore.it);

Incentivi: 9500 sono davvero un successo? Di Francesco Giubileo (Lavoce.info);

Giovani, fallisce il bonus assunzioni. "Incentivi? È in crisi anche il sommerso", di Enrico Marro (Corriere della sera);

Un iter tortuoso per i bonus lavoro, di Mauro Pizzin (Il Sole 24 ore);

### Testi:

Il nuovo mercato del lavoro dopo la legge Giovannini, di A. Tursi, P. C. Vincenti e B. Raimo (Giuridica Editrice, 2013);

Lezioni di diritto del lavoro, 2° vol. (i contratti di lavoro -il rapporto), di F. Santoni (Edizioni Scientifiche Italiane, 2012);

Manuale del nuovo corso del diritto del lavoro, di G. Proia (Edizione CEDAM, 2013)