

# NON È UN PAESE PER GIOVANI

*Le proposte per restituire libertà  
e autonomia alle nuove generazioni*



GRUPPO PD - SENATO DELLA REPUBBLICA

04

**L'Italia non è un Paese per giovani**

■ Un Piano nazionale per la libertà e l'autonomia delle nuove generazioni  
di Anna Finocchiaro

06

**L'equità generazionale come paradigma di sviluppo**

■ La crisi economica e il prezzo pagato dai giovani

10

**I giovani ai nastri di partenza.**

**Il sostegno all'autonomia finanziaria**

■ Una chance per tutti: la Dote personale di cittadinanza  
■ Diamo credito ai giovani. Il Fondo di garanzia per l'autonomia dei giovani

14

**Una casa tutta per sé**

■ Bonus fiscale per i giovani che affittano la prima casa  
■ "Cedolare secca" per i proprietari che affittano ai giovani  
■ Comprare con fiducia. Il Fondo di garanzia per l'acquisto della prima casa

16

**Capitale "conoscenza". L'investimento nelle competenze strategiche per la crescita**

■ Dalla scuola all'università. Borse di merito e Programma nazionale per il diritto allo studio  
■ Rimanere in pista. L'apprendimento permanente

20

**Mai più precari per sempre**

■ Rendere conveniente il lavoro stabile e regolare. Credito d'imposta per le nuove assunzioni a tempo indeterminato.  
■ Rendere più costosa la precarietà. Aumento del costo del lavoro precario. Limiti all'utilizzo

di lavoratori a tempo determinato

■ Gli "atipici" nella cittadella dei diritti. Pieno riconoscimento della copertura per maternità, malattia e infortunio. Diritto all'equo compenso  
■ Verso una rete universale di ammortizzatori sociali. Lo Sportello unico per il lavoro e il Contratto di ricerca di occupazione

25

**Mettersi in proprio. Il lavoro autonomo**

■ Defiscalizzazione per tre anni delle nuove attività di lavoro autonomo avviate da giovani  
■ Estensione delle garanzie per l'accesso al credito dei giovani imprenditori

27

**Il sostegno al trasferimento generazionale delle imprese**

La promozione della cultura del saper fare artigiano

29

**Professioni senza rendite e barriere**

■ Professioni intellettuali più aperte e competitive  
■ Stage e tirocini sempre retribuiti  
■ Libertà di associazione professionale

31

**Il diritto a una pensione dignitosa**

33

**Verso un nuovo approccio alle politiche per i giovani**

■ I giovani e le politiche" senza portafoglio". La soppressione del Ministero della gioventù  
■ Un nuovo modo di fare le leggi: l'analisi di impatto generazionale  
■ Un nuovo modo di fare i bilanci: il bilancio generazionale



# L'Italia non è un Paese per giovani

## Un Piano nazionale per la libertà e l'autonomia delle nuove generazioni

**L'**ITALIA È IL PAESE ad economia industriale avanzata a più alto tasso di iniquità generazionale, con un grado di svantaggio giovanile addirittura crescente negli ultimi anni.

A dimostrarlo sono tutti gli indicatori socio-economici: da quelli relativi alla qualità e accessibilità del sistema di istruzione e formazione, agli indici di apertura del mercato del lavoro e delle professioni; dal livello delle retribuzioni di primo ingresso, al grado di copertura pensionistica attesa per il futuro; fino alle condizioni di accesso alla casa e al risparmio.

Su ciascuno di questi fattori la crisi economica in corso ha inciso pesantemente e con intensità selettiva, approfondendo il solco generazionale.

Un intervento legislativo a sostegno delle nuove generazioni - cioè della parte forte e trainante di ogni società - si giustifica solo in nome di un'emergenza: contrastare il declino economico e sociale dell'Italia, abbattendo le rendite di posizione e le barriere che limitano la libertà di autodeterminazione e di realizzazione personale e professionale dei giovani e ne impediscono la piena partecipazione alla vita civile, sociale ed economica del Paese.

E' necessario - oggi più che mai - che l'Italia ritrovi la capacità di orientare le sue risorse all'investimento nel futuro.

Occorre riconoscere che la strada verso la ripresa e lo sviluppo passa in primo luogo attraverso l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni, quale presupposto per liberare quel vasto giacimento di competenze, energie creative e capitale umano ancora largamente sottoutilizzato che caratterizza il nostro sistema produttivo.

Le politiche pubbliche possono e devono concorrere a questo obiettivo, rimuovendo gli ostacoli che si frappongono alla piena emancipazione economica dei giovani dalle loro famiglie di origine, alla realizzazione delle loro aspettative di crescita culturale e professionale e, in prospettiva, alla possibilità di accedere ad una pensione dignitosa.

Le proposte di legge che il Gruppo del PD ha presentato al Senato in materia di economia e *welfare* interpretano questa esigenza proponendo un insieme di misure tutte riconducibili, a vario titolo, ad un patto intergenerazionale, ad un travaso di risorse dalle vecchie alle nuove generazioni, secondo un investimento distribuito su tutto l'arco della vita: dalla nascita alla vecchiaia.

Da qui la scelta di racchiudere gli interventi proposti entro la cornice di un "Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni" che a partire dal riconoscimento della titolarità fin dalla nascita di una "Dote personale di cittadinanza" - che concorra a livellare le condizioni economiche di partenza di ciascun giovane al compimento della maggiore età - arrivi da ultimo a garantire a tutti la certezza di una copertura pensionistica sufficiente. E tutto ciò passando attraverso un ampliamento delle opportunità di accesso: alla casa (in affitto e in proprietà), allo studio (attraverso un massiccio investimento in un programma nazionale per il diritto allo studio), al lavoro e alle professioni (aggravando i costi di utilizzo dei lavoratori precari, riducendo il costo del lavoro stabile e regolare e "aprendo" alle nuove generazioni il mercato delle professioni e del lavoro

autonomo).

Nella loro varietà si tratta di misure riconoscibili per il cambio di “paradigma” che le ispira, riassumibile - da ultimo - nella proposta di soppressione del Ministero della gioventù.

L'idea di leggere tutte le politiche economiche e sociali e le decisioni legislative secondo il “paradigma generazionale” impone infatti di sottrarre le politiche giovanili al confinamento entro le ridotte e residuali competenze di un ministero senza portafoglio e di rimetterne la piena responsabilità in carico all'intero governo.

Certo l'investimento di risorse pubbliche richiesto dall'attuazione di questo pacchetto di misure è molto impegnativo.

Per farvi fronte è assolutamente necessario un forte sforzo di riqualificazione e riduzione della spesa pubblica. In aggiunta a questo, è opportuno garantire anche un canale “automatico” di finanziamento, che possa quantomeno concorrere alla copertura integrale degli oneri, che noi individuiamo nel recupero annuale di risorse dalla lotta all'evasione fiscale.

Valutate dall'Agenzia per le entrate in 25 miliardi di euro per il solo anno 2010, le maggiori entrate tributarie ascrivibili al contrasto all'evasione e all'elusione fiscali costituiscono un giacimento di risorse ancora dotato di un elevato potenziale di sfruttamento.

Noi proponiamo di utilizzare integralmente queste risorse per l'investimento nelle politiche di promozione dell'autonomia finanziaria dei giovani, suggerendo di canalizzarle in primo luogo su due misure che riteniamo qualificanti della nostra proposta: la “Dote personale di cittadinanza” e gli incentivi fiscali all'assunzione di giovani alla prima occupazione.

Ci sembra una seria risposta a chi accusa sempre l'opposizione di non saper avanzare proposte concrete e realizzabili e di saper solo attaccare Berlusconi. In Senato e in Parlamento il PD lavora con serietà e responsabilità.

Soprattutto ci sembra una maniera seria di rispondere, senza retorica e demagogia, ad una delle emergenze dell'Italia: quella di garantire un futuro degno alle nuove generazioni.

*Anna Finocchiaro*

PRESIDENTE DEL GRUPPO PD DEL SENATO

# L'equità generazionale come paradigma di sviluppo

## La crisi economica e il prezzo pagato dai giovani

*“La crescita non comporta solo vantaggi materiali. Aumenta opportunità, tolleranza per la diversità, mobilità sociale, rende più facile perseguire l'equità, rafforza la democrazia.”*

Benjamin Friedman,  
*Il valore etico della crescita,*  
Università Bocconi Editore,  
2008

**Il principale indicatore** del potenziale di sviluppo di un Paese è espresso dalla condizione giovanile.

Una società strutturalmente incapace di orientare le sue risorse all'investimento nel futuro, che al contrario conserva e difende un sistema economico e sociale chiuso, fondato sulla rendita e sulla protezione degli “inclusi”, è una società condannata al declino.

Sotto questo profilo, l'Italia fa registrare da tempo segnali preoccupanti.

A testimoniare la persistente chiusura della società e dell'economia alle nuove generazioni sono tutti i principali indicatori socio-economici: da quelli relativi alla qualità e accessibilità del sistema di istruzione e formazione, agli indici di apertura del mercato del lavoro e delle

professioni; dal livello delle retribuzioni di primo ingresso, al grado di copertura pensionistica attesa; fino alle condizioni di accesso alla casa e al risparmio.

Su ciascuno di questi fattori, la recente crisi economica - la più grave degli ultimi trent'anni - ha inciso pesantemente, ma con intensità selettiva, approfondendo il solco generazionale e rendendo manifeste le singole criticità del nostro Paese.

Tra queste, in primo luogo, la struttura del mercato del lavoro, che oggi esclude circa la metà dei lavoratori - in larga parte giovani e donne - dalla rete legale di protezioni e tutele.

Il prezzo più alto della caduta occupazionale è stato pagato dai lavoratori giovani, con contratti di lavoro temporanei e atipici.

Quasi il 70% dei posti di lavoro persi nel biennio 2009-2010 è riconducibile a lavoratori dipendenti a termine e collaboratori a progetto. Nella fascia di età 18-29 anni, in particolare, la perdita di occupati ha raggiunto le 482 mila unità, corrispondenti addirittura a circa il 90% (!) della flessione occupazionale complessiva.

Il tasso di disoccupazione giovanile ha raggiunto, nell'aprile 2011, il 28,5% (più del triplo del tasso di disoccupazione nazionale).

Per di più, si è accresciuto ancora il divario territoriale: nel 2010 era occupato circa un giovane su due nel Nord e meno di tre su dieci nel Mezzogiorno.

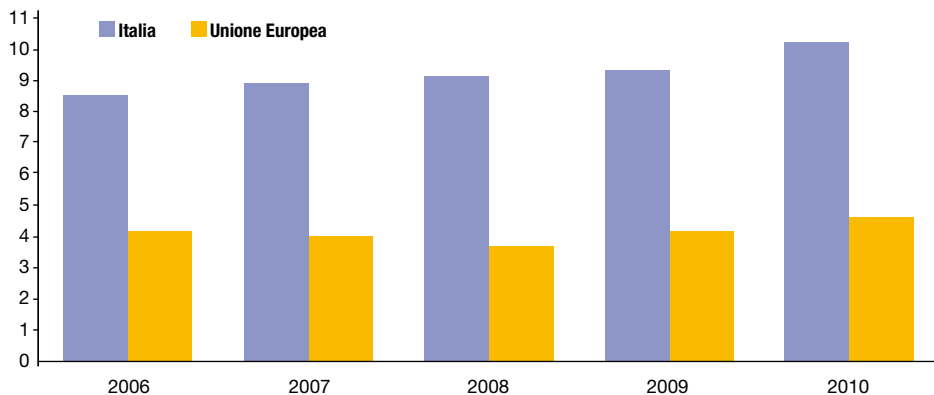
Il fenomeno più significativo del 2010 è l'impennata della quota degli “scoraggiati”, cioè delle persone che hanno smesso di cercare lavoro perché convinte di non riuscire a trovarlo.

Tra le persone inattive, gli scoraggiati sono ormai il 10% del totale, con una punta del 16% nel Mezzogiorno.

Si tratta complessivamente di 1,5 milioni di persone, in gran parte concentrate nelle regioni meridionali.

Rispetto all'insieme dei Paesi dell'Unione europea, l'Italia registra un'incidenza più che doppia degli inattivi scoraggiati. La quota degli scoraggiati in Italia è quasi due volte quella della Spagna e nove volte superiore a

## Inattivi scoraggiati in Italia e nell'Unione europea



Periodo di riferimento: Anni 2006-2010 (Incidenze percentuali sul totale) Fonte: Eurostat, Labour force survey

quella della Francia.

Un dato allarmante riguarda la percentuale dei giovani che non lavorano e non studiano, i cosiddetti Neet (*Not in education, employment or training*).

Secondo l'Istat, l'Italia detiene sotto questo profilo il primato europeo.

I giovani di età compresa tra 15 e 19 anni che si trovano al di fuori non solo del mercato del lavoro, ma anche di qualsiasi percorso di istruzione o formazione professionale, sono arrivati nel 2010 ad oltre 2,1 milioni (134 mila in più dell'anno precedente): il 22,1% di questa fascia di età, una quota nettamente superiore alla media europea.

A distinguerci dagli altri Paesi europei non è solo la quantità di *Neet*, ma la loro distribuzione tra i sessi. Nessun Paese registra una così elevata percentuale di donne!

Per un giovane italiano su cinque, il rischio di esclusione sociale e di povertà futura è elevatissimo ed imporrà alla collettività, già privata dell'apporto di una quota significativa delle sue energie più fresche, di caricarsi ingenti oneri assistenziali aggiuntivi.

Neanche l'istruzione più elevata ha protetto i giovani dagli effetti della

recessione.

Il tasso di occupazione è diminuito sia per chi è in possesso di un basso titolo di studio (dal 38,8% del 2009 al 36,0% del 2010), sia per i diplomati (dal 45,6 al 43,9%) e i laureati (dal 50,6 al 48,5%).

Per le donne, poi, l'effetto della crisi è stato paradossale.

Pur avendo un grado di scolarizzazione nettamente superiore a quello dei coetanei maschi, il loro valore sul mercato del lavoro è diminuito, assieme alla qualità dei lavori svolti.

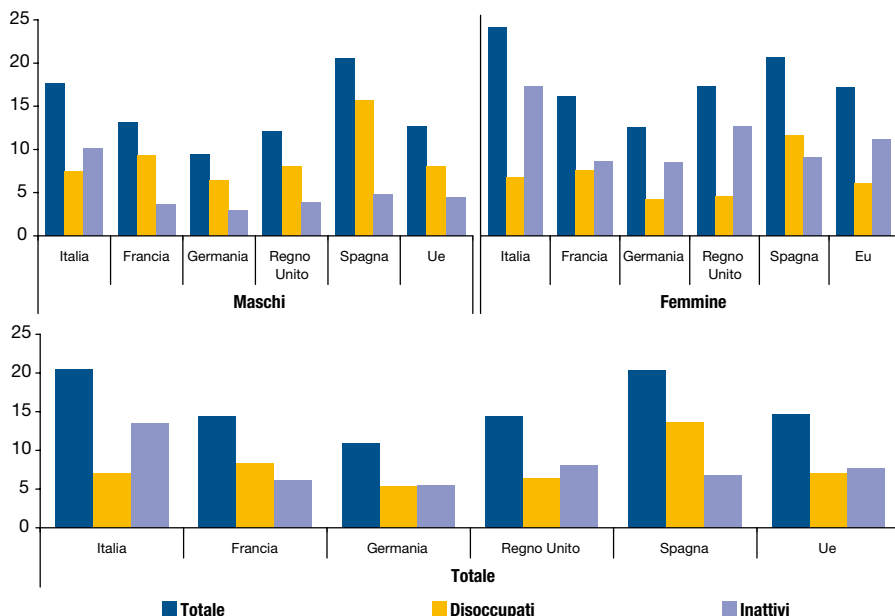
Nel corso del 2010 è diminuita, infatti, l'occupazione femminile qualificata ed è aumentata quella a bassa specializzazione, dalle collaboratrici domestiche alle addette ai *call center*.

In generale, si è ampliato il divario di genere nel sottoutilizzo del capitale umano.

Oggi in Italia l'occupazione femminile è ferma al 46% della popolazione in età da lavoro, venti punti meno di quella maschile: più bassa che in quasi tutti i Paesi europei soprattutto nelle posizioni più elevate e per le donne con figli.

Nonostante le donne siano ormai il 60% dei laureati - conseguendo il titolo in minor tempo dei maschi, con risultati in media migliori e sempre meno nelle tradizionali

## Neet per condizione professionale e sesso in alcuni paesi dell'Unione europea. Anno 2009 (Incidenze percentuali)



Fonte: Eurostat, Labour force survey

discipline umanistiche - le loro retribuzioni, a parità di istruzione ed esperienza, sono inferiori del 10% a quelle maschili. E ben il 40% delle laureate italiane ha un lavoro che richiede una qualifica più bassa rispetto al titolo posseduto.

La crisi ha ampliato il divario tra l'Italia e l'Unione europea nella partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Confinata nella precarietà fin dall'inizio delle loro carriere o consegnate ad essa dalla difficoltà di rientrare nel mercato del lavoro dopo la maternità, per le donne italiane si ripropongono oggi, ad altro titolo, le stesse condizioni e prospettive esistenziali contro le quali si erano mobilitate nei decenni scorsi le loro madri e nonne. Con la differenza che le barriere formali di allora si sono trasformate ai nostri giorni in condizionamenti informali e sfuggenti, spesso più difficili da contrastare e perfino da riconoscere.

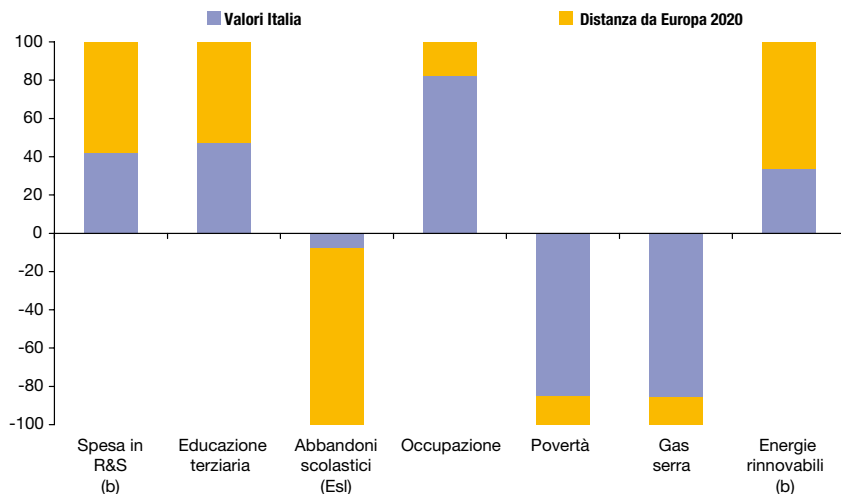
In conclusione, ad aver pagato il prezzo più salato per la crisi è - paradossalmente - la parte della popolazione più scolarizzata e culturalmente attrezzata: i giovani e le donne, rimasti intrappolati nella trappola della precarietà. Per essi continua ancora ad ampliarsi il divario tra le loro aspirazioni personali ed esistenziali, testimoniate da un più alto livello di istruzione, e le opportunità che la società è in grado di offrire.

A scivolare indietro è l'intero Paese, sempre più distante dall'Europa.

Rispetto agli obiettivi della *Strategia Europa 2020*, si allarga la distanza dell'Italia proprio negli ambiti a più alto potenziale di rendimento futuro: ricerca e sviluppo, istruzione scolastica e universitaria, energie rinnovabili. A testimonianza di un Paese che non riesce ancora a guardare verso il suo futuro.

In definitiva, le spinte impresse dalla

## Obiettivi Europa 2020 e situazione dell'Italia



Distanza dell'Italia dal raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 (Composizioni percentuali)

Fonte: Elaborazione Istat su dati Eurostat

trasformazione del sistema produttivo su scala globale e, da ultimo, dalla crisi economica congiunturale hanno solo accentuato le patologie che affliggono strutturalmente il nostro Paese, rendendo indifferibile la realizzazione di riforme orientate a ad abbattere rendite e barriere che ostacolano l'accesso dei giovani alle risorse collettive, restituendo loro dignità e speranza.

A questo fine, l'approccio minimalista e strettamente "emergenziale" con cui l'attuale governo sta affrontando la crisi economica ed occupazionale appare del tutto insufficiente.

Per contrastare efficacemente la precarietà e l'avanzata delle nuove povertà occorre costruire il consenso attorno a un nuovo modello di sviluppo e di relazioni sociali fondato sulla solidarietà e la mutua responsabilizzazione: intergenerazionale, tra aree del Paese, tra ceti produttivi, ecc.

Esso a sua volta presuppone, per un verso, l'eliminazione delle ingiustificate disparità di trattamento nell'accesso e nello sviluppo delle carriere, quale condizione

per liberare quel vasto giacimento di competenze e capitale umano ancora largamente sottoutilizzato che caratterizza il nostro sistema produttivo. Per altro verso, impone una complessiva ricalibratura delle politiche fiscali e di spesa, orientata a rimuovere gli ostacoli che si frappongono, nell'immediato, alla piena emancipazione economica dei giovani dalle loro famiglie di origine (dall'accesso alla casa, al sostegno al credito, al micro-credito, ecc.) e, in prospettiva, alla possibilità per gli stessi giovani di accedere domani a una pensione dignitosa, attraverso una riforma del sistema previdenziale che garantisca una copertura certa, economicamente adeguata e su base universalistica.

D'altra parte, è l'emergenza stessa a costituire un'opportunità.

La crisi economica, infatti, se ha aggravato le iniquità e le difficoltà strutturali del nostro sistema economico e sociale, ne ha anche indicato con chiarezza i punti critici e gli elementi più vulnerabili, diventando una straordinaria *chance* di cambiamento.

# I giovani ai nastri di partenza

## Il sostegno all'autonomia finanziaria

*“Autonomia è far sì che gli altri abbiano un po' più di bisogno di voi di quanto voi abbiate bisogno degli altri.”*

Richard Sennett, *Autorità. Subordinazione e insubordinazione: l'ambiguo vincolo tra il forte e il debole*, Bruno Mondadori, 2006

**Il percorso dei giovani** verso l'autonomia finanziaria e l'emancipazione dalle famiglie di origine si è allungato fino alle soglie dei quarant'anni.

Secondo l'ultimo Rapporto ISTAT, i giovani di età compresa tra i 18 e i 34 anni che vivono in famiglia hanno raggiunto circa il 30% del totale. Dal 1983 ad oggi sono triplicati i giovani fra i 30 e i 34 anni che per necessità economica vivono con i genitori, a testimonianza di una perdita di autonomia e di fiducia senza riscontri nelle generazioni precedenti.

È la famiglia - oggi più che mai - il principale “ammortizzatore sociale” per un'intera generazione di giovani lavoratori che può ancora contare sul cuscinetto di risorse assicurato dal risparmio familiare e dalle vecchie pensioni dei padri liquidate secondo il metodo retributivo. Un cuscinetto di sicurezza destinato, tuttavia, a consumarsi molto rapidamente.

A farlo supporre è l'ultimo rapporto

Istat sulla condizione delle famiglie (“*Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia - ISTAT, dicembre 2010*”), che segnala una crescente sofferenza delle famiglie con figli nel far fronte anche alle spese ordinarie (il 53% delle famiglie con almeno un figlio denuncia difficoltà nel sostenere il carico della casa) e, specularmente, una drammatica contrazione dei margini per il risparmio familiare e l'accumulazione a favore dei figli.

Un intervento sui redditi e sul risparmio delle famiglie deve quindi leggersi anche in questa chiave: un riequilibrio del flusso delle risorse a favore delle nuove generazioni, a compensazione della perdita di quei “cuscinetti” di sicurezza che - se fino ad oggi hanno attutito l'impatto sociale della crisi - hanno comportato il prezzo elevatissimo della perdita di libertà e autonomia dei giovani italiani. Un prezzo che nemmeno l'inversione del ciclo economico e la ripresa della crescita e dell'occupazione potrebbero bastare a ripagare.

In assenza di profonde riforme strutturali, per i giovani è destinato ad aumentare il rischio di povertà o di esclusione sociale.

Questa condizione oggi in Italia coinvolge 15 milioni di persone e il Programma nazionale di riforma - imposto dalla *Strategia Europa 2020* - si pone l'obiettivo di ridurle nel 2020 di 2,2 milioni.

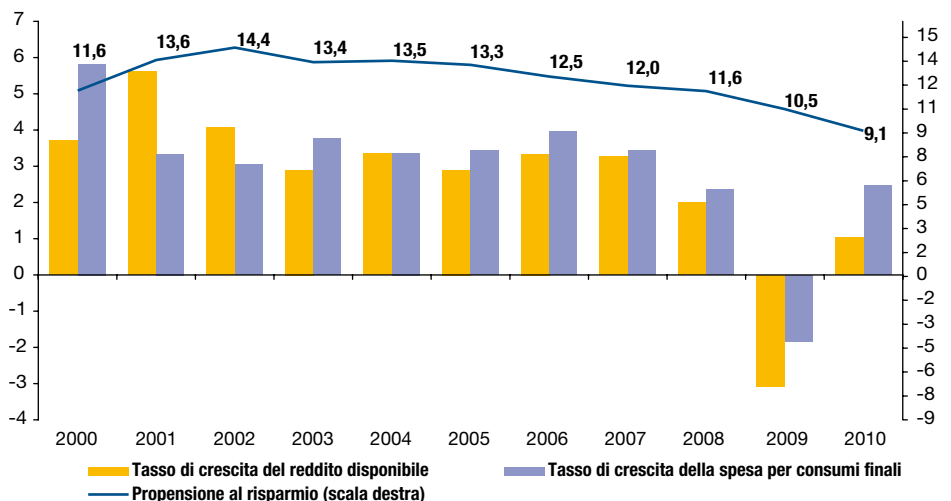
Gli indicatori individuati per monitorare l'obiettivo sono tre: le persone a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali; le persone in situazione di grave deprivazione materiale; le persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa. Dalla loro sintesi deriva un quadro a dir poco preoccupante per il nostro Paese.

L'Italia ha quasi un quinto delle famiglie a rischio di povertà, una quota di due punti più elevata di quella rilevata per l'Unione europea.

Ma quello che colpisce è la forte disomogeneità territoriale degli indicatori.

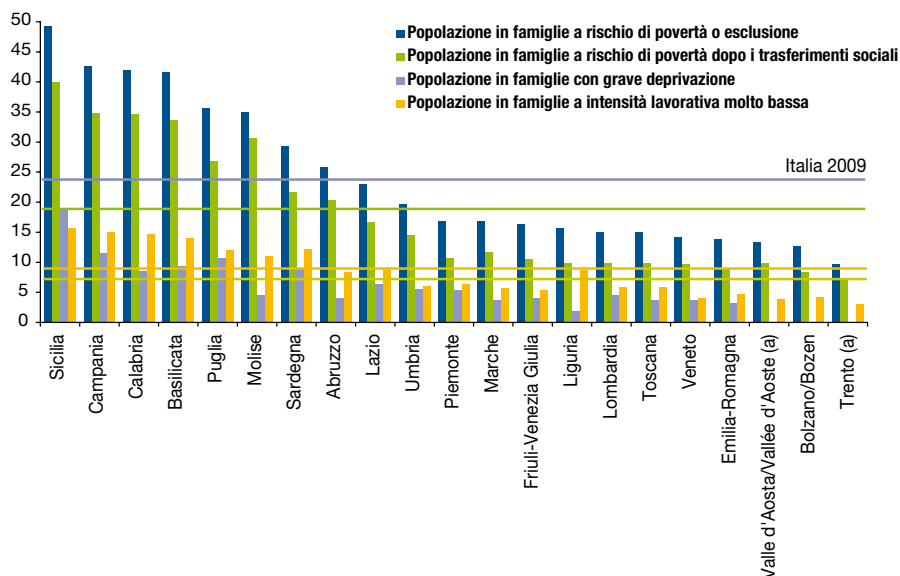
In Sicilia, il rischio di povertà o esclusione è quasi doppio rispetto alla media nazionale, sfiorando il 50% delle famiglie, mentre addirittura si triplica

## Risparmio, reddito e consumi delle famiglie



Propensione al risparmio, tasso di crescita del reddito disponibile e della spesa per consumi finali delle famiglie consumatrici (Variazioni e valori percentuali) Fonte: Istat, Conti nazionali

## Contenimento della povertà e dell'esclusione sociale



Popolazione in famiglie a rischio di povertà o esclusione per incidenza complessiva e per i tre indicatori selezionati nella Strategia Europa 2020 per regione (Valori percentuali) Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Eu-Silc

l'indice di deprivazione.

Ciò si traduce, per i giovani italiani, in una differenziazione delle condizioni economiche e sociali alla partenza talmente ampia da risultare insostenibile per qualunque sistema fondato sull'inclusività e sull'equità sociale.

## ❖ Una chance per tutti:

### la Dote personale di cittadinanza

Lo strumento proposto dal "Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni" per superare la *gap* di opportunità alla partenza per i giovani italiani è la "Dote personale di cittadinanza".

Inspirata ai principi di universalità e sussidiarietà del sostegno pubblico al reddito e al risparmio delle famiglie con figli, la "Dote" è finalizzata a riequilibrare le condizioni economiche di partenza dei giovani, rendendo meno determinante il condizionamento culturale e l'apporto economico della famiglia di origine.

Ciascun nuovo nato diventa titolare di un conto individuale, denominato "Dote personale di cittadinanza", aperto presso l'Inps nell'ambito di un'apposita gestione.

Su questo conto sono appostati annualmente, fino alla maggiore età del titolare:

- una quota di contributo pubblico, pari al massimo a 1.500 euro all'anno per gli appartenenti ai nuclei familiari più poveri (con indice ISEE non superiore a 10.000) e di importo decrescente per le famiglie con redditi via via crescenti (1.000 euro per i nuclei con ISEE compreso tra 10.000 e 20.000 e una frazione di 1.000 euro per i nuclei con redditi proporzionalmente maggiori, entro un valore dell'indice ISEE pari a 40.000;

- su base volontaria, una quota di risparmio familiare, entro il medesimo limite di 1.500 euro all'anno.

Il vantaggio per le famiglie che decidano di farvi affluire il risparmio privato ed

eventualmente altre provvidenze pubbliche, anche non statali (quali borse di studio, contributi regionali, ecc.), è costituito da un tasso agevolato di rivalutazione, assimilato a quello dei titoli di debito pubblico a medio-lungo termine e dall'esclusione di tali somme dalla base imponibile IRPEF.

Con questo meccanismo, tanto i giovani delle famiglie più povere, che avrebbero titolo alla contribuzione pubblica massima, quanto quelli delle famiglie più ricche, che alimenterebbero la Dote con il solo risparmio privato entro il tetto indicato, potrebbero ritrovarsi a 18 anni la stessa quantità di risorse (circa 27mila euro, cui deve aggiungersi la prevista rivalutazione) per avviare un'attività lavorativa o finanziarsi gli studi, cioè una vera e propria "dote" nella loro personale disponibilità, vincolata all'investimento nella propria crescita professionale.

Per di più questo meccanismo, se effettivamente attrattivo per il risparmio privato, potrebbe garantire un flusso significativo di risorse di cassa, utile a finanziare o cofinanziare altri investimenti pubblici e perciò ad innescare un circuito virtuoso di impiego.

Quanto ai requisiti per l'accesso alla Dote, è preso a riferimento il valore dell'indice ISEE del nucleo familiare di appartenenza del titolare della Dote.

Tale indice è modificato in modo da tenere conto, per il calcolo della "Dote", di specifici fattori di svantaggio legati alla condizione economica e sociale della famiglia: la monogenitorialità, la presenza di familiari disabili e - per la prima volta - anche il livello di scolarizzazione dei genitori e dei fratelli, la loro condizione lavorativa e la discontinuità o precarietà dei redditi che concorrono al bilancio familiare.

L'accesso del titolare della "Dote" al capitale maturato alla maggiore età è vincolato:

- all'assolvimento dell'obbligo scolastico;

- a precise finalità di utilizzo: l'avvio di un'attività professionale, di lavoro

autonomo o *no profit*; il sostegno alle spese per l'iscrizione e la frequenza di corsi universitari, di specializzazione post-laurea e master, in Italia e all'estero; il sostegno alle spese per la partecipazione ad attività certificate di formazione, riqualificazione e orientamento professionale.

Per come è oggi distribuito il reddito delle famiglie italiane, la nuova disciplina garantirebbe a circa la metà dei nuovi nati una "Dote" annua di importo non inferiore a 1.000 euro. E non meno del 30% più povero delle famiglie in cui nasca un figlio si vedrebbe riconoscere per esso la "Dote" annua massima, pari a 1.500 euro.

## ◆ Diamo credito ai giovani.

### Il Fondo di garanzia

#### per l'autonomia dei giovani

L'altro strumento previsto dal "Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni" è un fondo *ad hoc* per l'accesso dei giovani al credito.

Appostato presso la Cassa depositi e prestiti, sotto la vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze, con la dotazione annua iniziale di 300 milioni di euro, il "Fondo di garanzia per l'autonomia dei giovani" è finalizzato a sostenere l'accesso al credito e al micro-credito dei giovani di età compresa tra i diciotto e i trentacinque anni, attraverso il rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie.

Sono ammessi alla garanzia del Fondo

i finanziamenti erogati a giovani di età compresa tra i diciotto e i trentacinque anni destinati alle stesse finalità (formazione o avvio di attività professionale o imprenditoriale) alle quali è vincolato l'accesso alla "Dote" alla maggiore età del titolare.

I due strumenti - la "Dote" e la garanzia del credito - sono tra loro indipendenti e possono essere utilizzati cumulativamente, con beneficio rafforzato.

Tra i finanziamenti ammessi alla garanzia del Fondo sono inoltre previsti quelli erogati ai lavoratori a progetto, per esigenze di sostegno al reddito connesse all'intermittenza o alla discontinuità dell'attività lavorativa.

#### SU QUESTI TEMI:

S.2611 (art. 2, 3 e 4)

#### **Sen. Anna Finocchiaro (PD) e altri**

Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni. Delega al Governo per l'unificazione delle aliquote contributive e l'incremento della copertura previdenziale a favore dei giovani lavoratori

#### INOLTRE:

S.119 - **Sen. Massimo Livi Bacci (PD) e altri**  
Istituzione del Fondo per i neonati e per la dotazione di capitale per i giovani

S.811 - **Sen. Anna Maria Serafini (PD) e altri**  
Istituzione del Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

## Una casa tutta per sé

*“Parva, sed apta mihi, sed nulli obnoxia, sed non sordida: parva meo sed tamen aere domi”*  
(Piccola, ma sufficiente per me, su cui nessuno può vantare diritti, decorosa e comprata con denaro mio)

Ludovico Ariosto, *scritta posta sulla porta della sua casa a Ferrara, 1529*

**Un altro dei temi** sui quali oggi si misura la difficoltà per i giovani di emanciparsi dalle famiglie di origine è l'accesso alla casa.

Se la media nazionale dei proprietari di case ha ormai superato l'80%, fra i giovani tra i 26 e i 35 anni - anche se occupati - la quota di chi vive in una casa di proprietà scende al 35%.

Il 65% dei giovani a cavallo dei trent'anni che hanno un lavoro - regolare, flessibile o precario - non è in grado di avere una casa propria e soffre la carenza di autonomia dalla famiglia di origine (dati Censis).

Anche in copia la situazione resta critica.

Il livello medio dei redditi delle giovani coppie non è oggi compatibile con i prezzi d'acquisto e nemmeno con l'affitto a canone libero di un'abitazione, soprattutto nelle grandi città. E la natura precaria dei redditi non consente di accedere ad un mutuo, a meno di invocare le garanzie patrimoniali delle famiglie di origine.

Questa tipologia di domanda abitativa interessa almeno 4 milioni di persone e coinvolge ormai diverse categorie sociali: dalle famiglie povere ai ceti medi, dai piccoli centri alle grandi aree urbane.

Già l'ultimo governo Prodi, nella scorsa

legislatura, aveva individuato nella casa uno dei temi di più diretto impatto per la condizione dei giovani, introducendo, per la prima volta nel nostro ordinamento, un regime di agevolazioni fiscali *ad hoc* per i giovani.

Si era infatti modificata la disciplina fiscale in materia di canoni di locazione, prevedendo - tra l'altro - che ai giovani di età compresa fra i venti e i trenta anni, che stipulano un contratto di locazione regolarmente registrato per l'unità immobiliare da destinare a propria abitazione principale, fosse riconosciuta, per i primi tre anni, una detrazione pari a euro 495,80, se il loro reddito complessivo non supera euro 15.493,71.

Tale misura, che pure ha avuto il rilevante merito di riconoscere uno *status* fiscale differenziato ai giovani che accedono al mercato degli affitti, non ha potuto raggiungere una platea sufficientemente ampia di giovani lavoratori, anche a causa dell'entità della detrazione e del limite di reddito per accedervi.

### ◆ Bonus fiscale per i giovani

#### che affittano la prima casa

In continuità con le politiche per la casa avviate dal governo Prodi, il “Piano nazionale per l'autonomia delle nuove generazioni” propone il rafforzamento del regime di agevolazioni fiscali per i giovani che stipulano un contratto di locazione regolarmente registrato per l'unità immobiliare da destinare ad abitazione principale, attraverso:

- l'innalzamento a 600 euro della detrazione IRPEF ammessa per i canoni da locazioni (oggi pari a 495,80 euro);
- l'estensione da 3 a 5 anni del periodo di applicazione del regime fiscale agevolato;
- l'innalzamento a 25.000 euro della soglia di reddito per accedere al regime fiscale agevolato (oggi pari a 15.493,71 euro).

Anche questo rafforzamento del

regime d'incentivi rischia tuttavia di non essere sufficiente ad incrementare significativamente l'accessibilità dei giovani alla casa.

Se i proprietari non sono adeguatamente incentivati a mettere sul mercato degli affitti le abitazioni libere, e in particolare a privilegiare la locazione ai giovani, nessuna misura di sostegno al pagamento dei canoni di affitto può in sé bastare.

## ❖ “Cedolare secca”

### per i proprietari che affittano

#### ai giovani

È per questo che si propone l'introduzione della cosiddetta “cedolare secca” per i redditi da locazione ai giovani.

Il decreto sul cosiddetto “federalismo municipale”, nell'attribuire la fiscalità immobiliare ai comuni, ha introdotto la possibilità di accedere alla “cedolare secca” (tassazione dei redditi da locazione al 19% o al 21% a seconda che si affitti a canone concordato o libero), in alternativa al regime fiscale ordinario.

Il “Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni” propone l'introduzione di un ulteriore regime opzionale di tassazione forfetaria dei redditi da locazione - alle aliquote del 18%

e del 20% per i canoni, rispettivamente, concordati e liberi - riservato alla locazione a giovani tra 19 e 35 anni di età con redditi annui fino a 25mila euro.

A differenza dell'intervento già disposto nell'ambito del “federalismo fiscale”, in questo contesto la prevista riduzione della progressività impositiva può trovare adeguata giustificazione sociale nelle finalità di sostegno all'autonomia delle giovani generazioni, secondo un equilibrato bilanciamento di valori costituzionalmente protetti (la progressività del regime tributario e la rimozione degli ostacoli che limitano l'uguaglianza e la libertà dei cittadini).

## ❖ Comprare con fiducia.

### Il Fondo di garanzia

#### per l'acquisto della prima casa

Infine, proponiamo uno strumento *ad hoc* per sostenere i giovani nell'acquisto della prima casa.

Si tratta di un Fondo destinato alla prestazione di garanzie sui contratti di mutuo per l'acquisto della prima casa, se stipulati da giovani fino a 35 anni di età, con redditi entro i 25mila euro annui, secondo i contenuti di un'apposita convenzione tra l'ABI e il Ministero dell'economia e delle finanze.

## SU QUESTI TEMI:

S.2611 (art. 5, 6 e 7)

### Sen. Anna Finocchiaro (PD) e altri

Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni. Delega al Governo per l'unificazione delle aliquote contributive e l'incremento della copertura previdenziale a favore dei giovani lavoratori

INOLTRE, IN MATERIA DI FISCALITÀ DELLA CASA:

S.1370 - Sen. Marco Stradiotto (PD)

Modifiche al testo unico delle imposte sui redditi di

cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di regime tributario dei redditi derivanti da contratti di locazione e regime delle detrazioni dei canoni di locazione

S.2220 - Sen. Paolo Giarretta (PD) e altri

Modifiche al testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di detrazioni per oneri di acquisto e di locazione di unità immobiliari adibite ad abitazione principale e di assoggettamento ad aliquota sostitutiva dei redditi da locazione

# Capitale “conoscenza”

## L'investimento nelle competenze strategiche per la crescita

*“L'istruzione non sparge semi dentro di noi, ma fa sì che i nostri semi germoglino.”*

Jibran Khalil Jibran, *Massime spirituali*, Newton Compton, 1962

*“Dove c'è qualcosa che cresce, uno che forma val più di mille che riformano.”*

John Dewey, *Scuola e società*, La Nuova Italia Editrice, 1969

**Quello in conoscenza** è il più remunerativo degli investimenti.

Lo è - nella stessa misura - per l'individuo e per la società, per i cittadini di oggi e per i cittadini di domani, per lo sviluppo economico e per la crescita civile e democratica di una comunità.

Se l'individuo ne trae benefici sia monetari, sia non monetari (più istruiti si vive meglio e più a lungo), la società ne trae benefici che non si limitano alla somma dei benefici individuali.

Un maggiore livello di istruzione genera effetti positivi che vanno ben oltre quelli percepiti direttamente dall'individuo e attengono non soltanto al processo produttivo, ma al più ampio contesto sociale, civile e democratico in cui le persone vivono.

Il sistema scolastico contribuisce infatti a consolidare e tramandare i valori condivisi di una società: una popolazione più istruita condivide un “capitale sociale”

più ampio, si riconosce in obiettivi comuni.

È per via di questi “rendimenti sociali” dell'istruzione che l'intervento pubblico è necessario.

In Italia, in particolare, il rafforzamento dell'investimento pubblico è l'unico modo per spezzare un equilibrio vizioso che vede, da una parte, i giovani sempre più rafforzati nella sensazione che lavorare non paghi e, dall'altra, le imprese ormai abituate a riscontrare l'inadeguatezza dell'istruzione acquisita nei percorsi scolastici rispetto alle loro esigenze produttive.

Oggi nel nostro Paese la condizione del sistema di istruzione - che pure costituisce la prima e più importante infrastrutturale immateriale per la crescita e lo sviluppo - è per molti versi preoccupante.

Se uno dei traguardi fissati dall'Unione europea per il 2010 prevedeva l'abbassamento fino al 15,5% della percentuale massima di quindicenni con scarsa capacità di lettura, a partire da una media europea del 19,4% nel 2000, nel periodo considerato l'Italia ha addirittura invertito la tendenza.

Nel 2000 gli studenti italiani presentavano capacità di comprensione di un testo scritto superiori alla media comunitaria. Secondo il test internazionale OCSE-PISA, la percentuale di quelli con scarsa capacità di lettura si fermava infatti al 18,9%, mezzo punto al di sotto della media europea. Nel 2003, questa percentuale era già salita al 24%, per raggiungere nel 2009 il 30%.

Ad oggi un terzo dei quindicenni italiani non sa procurarsi informazioni da un testo scritto, capirne la logica interna e metterlo in relazione con le conoscenze che già possiede.

A fronte di ciò, l'unica misura adottata dal governo Berlusconi per questi giovani è l'abbassamento a 15 anni dell'età di accesso all'apprendistato, in alternativa all'assolvimento dell'obbligo scolastico.

Un altro indicatore allarmante è costituito dal divario rispetto agli obiettivi della *Strategia Europa 2020*, che ha sostituito la Strategia di Lisbona,

aggiornando e riqualificando gli obiettivi di sviluppo per i Paesi dell'Unione europea.

Se nel 2009 più di un terzo dei paesi dell'Unione europea aveva già raggiunto la quota del 40% di 30-34enni in possesso di un'istruzione terziaria, in l'Italia si registra a tutt'oggi un valore molto più basso di questo indicatore (19,8% nel 2010). Un dato che colloca il nostro Paese al quart'ultimo posto nella graduatoria europea, a più di 12 punti percentuali dalla media dell'Ue.

Anche il fenomeno degli abbandoni scolastici prematuri colpisce con particolare intensità gli studenti italiani.

In questo ambito l'Italia si attesta al 19,2%, un livello addirittura doppio dell'obiettivo fissato da *Europa 2020*. Si tratta di circa 800 mila persone tra i 18 e i 24 anni, per le quali è elevatissimo il rischio di povertà e di marginalizzazione sociale.

Il fenomeno ha effetti negativi non soltanto sull'occupazione (meno della metà dei giovani che hanno abbandonato prematuramente gli studi ha un lavoro), ma anche e soprattutto sulla mobilità sociale. Sugli abbandoni precoci incide infatti il basso livello d'istruzione dei genitori, che in questo modo si perpetua generazione dopo generazione.

Il prezzo di questa situazione rischia di essere elevatissimo per l'intero Paese. Secondo valutazioni dell'OCSE, il distacco del sistema educativo italiano dalle migliori pratiche mondiali potrebbe implicare a lungo andare un minor tasso di crescita del PIL fino a un punto percentuale.

Una strategia di crescita non può prescindere da una scuola dotata di risorse finanziarie, oltre che dotata essa stessa delle conoscenze e delle competenze pedagogiche necessarie a formare i saperi del 21° secolo.

È un obiettivo che va perseguito con determinazione e costanza e accompagnato con interventi che valorizzino il merito individuale, senza tuttavia negare la rilevanza delle condizioni di partenza.

Le numerose proposte di legge in materia di istruzione e formazione presentate dal PD (alle quali si rimanda,

per i contenuti di merito) condividono questo obiettivo di fondo, indicando per ciascun ambito e settore la strategia di riforma.

In questa sede si richiamano le sole misure in materia di diritto allo studio contenute nell'ambito del “Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni”, che costituiscono - per l'appunto - uno degli assi strategici del Piano stesso.

La prima di esse è, simbolicamente, l'abrogazione della norma della cosiddetta “legge Gelmini” che ha istituito e disciplinato, senza peraltro allocarvi risorse, il “Fondo per il merito”: uno strumento che, negando il rapporto tra il merito e le condizioni economiche di partenza, appare manifestamente lesivo del principio sancito dall'articolo 34, terzo e quarto comma, della Costituzione, secondo cui i “capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”.

## ◆ Dalla scuola all'università.

### Borse di merito e Programma

### nazionale per il diritto allo studio

Si propone dunque di recuperare pienamente lo spirito della norma costituzionale, prevedendo l'assegnazione annuale, con bando nazionale, di un cospicuo numero di borse di studio per l'iscrizione e la frequenza di corsi universitari di laurea, di laurea magistrale e di dottorato di ricerca.

Le borse di studio sono riservate a studenti meritevoli, con priorità per gli appartenenti alle famiglie meno abbienti (sulla base dell'indice ISEE), che frequentano rispettivamente l'ultimo anno della scuola secondaria, di un corso di laurea o di un corso di laurea magistrale.

In prima applicazione, sono previste 150mila “Borse nazionali di merito per il

diritto allo studio” per ciascun anno del triennio 2011-2013.

Per gli anni successivi, il numero e il contenuto economico di queste borse di studio è rimesso ad uno strumento programmatico centrale istituito *ad hoc*: il “Programma nazionale per il diritto allo studio universitario”.

Il Paese ha infatti bisogno non solo di rafforzare l’investimento nell’istruzione, ma anche di orientarlo verso le competenze strategiche per la crescita, attraverso uno strumento di programmazione che tenga conto:

- delle esigenze di sviluppo delle linee di ricerca pubblica nei settori a più elevato potenziale per la crescita del prodotto e lo sviluppo sociale ed economico del Paese;

- degli specifici fabbisogni del sistema produttivo, a livello nazionale e territoriale.

Al “Programma nazionale per il diritto allo studio universitario” è in particolare affidata l’individuazione:

- degli obiettivi nazionali minimi di erogazione di borse di studio universitarie, articolati per aree disciplinari secondo le esigenze e i fabbisogni citati;

- della quota dei fondi che le regioni devono devolvere annualmente all’erogazione di borse di studio per gli studenti iscritti ai corsi di diploma e di laurea;

- degli obiettivi di estensione e potenziamento dei servizi offerti agli studenti, a partire dalle residenze universitarie;

- degli obiettivi di sviluppo degli scambi internazionali e della mobilità tra atenei, scuole ed istituzioni scientifiche e culturali italiane ed estere, finalizzati al completamento ed arricchimento della formazione culturale e scientifica;

- degli ambiti di sperimentazione di nuovi modelli nella gestione e nell’erogazione dei servizi di orientamento al lavoro ed alla formazione professionale, sulla base di appositi accordi di programma fra i soggetti istituzionalmente interessati, le organizzazioni sociali, le imprese ed i professionisti.

## ◆ Rimanere in pista.

### L’apprendimento permanente

Una delle componenti qualificanti della proposta programmatica del Partito democratico è costituita dall’elaborazione di una strategia per il cosiddetto «apprendimento permanente» (*lifelong learning*).

In linea con gli indirizzi da tempo espressi in sede comunitaria, una legislazione organica sull’apprendimento permanente deve ritenersi in primo luogo essenziale ai fini della creazione di quella «società dei saperi» cui devono tendere i sistemi europei di istruzione e formazione secondo una strategia tanto largamente condivisa a livello dell’Unione europea, quanto timidamente e tardivamente recepita nel nostro Paese.

L’apprendimento permanente deve essere inteso quale fattore di crescita economica e di inclusione sociale, secondo la chiave di sviluppo della partecipazione e della cittadinanza attiva.

Alla base di questo approccio è il riconoscimento della centralità dell’investimento pubblico nell’intero sistema formativo, a cominciare dall’infanzia.

La maggioranza dei lavoratori adulti italiani ha infatti un’istruzione medio bassa, del tutto inadeguata non solo a realizzare compiutamente le aspettative esistenziali delle persone, ma anche a rendere il sistema produttivo del nostro Paese pienamente competitivo nel contesto economico globale. La questione dell’apprendimento permanente si pone dunque per l’Italia in termini non solo di investimento strategico per il futuro, ma di vera e propria emergenza per la tenuta degli equilibri economici e sociali attuali, tanto più in una congiuntura economica recessiva quale quella che stiamo attraversando.

In tal senso, l’innovazione più significativa contenuta nelle proposte di

legge del Gruppo del PD è il riconoscimento di un diritto individuale alla formazione permanente in ogni momento della vita, direttamente esercitabile dalle persone, dai lavoratori dipendenti e autonomi e dalle imprese, nei periodi di attività come di inattività e di transizione da un lavoro ad un altro, e di collegare questo diritto individuale ad un sistema agevolazioni pubbliche calibrate sulle esigenze e le caratteristiche peculiari di ciascuna tipologia di lavoratore e di impresa.

E' inoltre dettata un'apposita disciplina per la definizione di un sistema di individuazione e validazione degli apprendimenti basato per un verso, sul riconoscimento della validazione dei saperi acquisiti quale attestazione dell'apprendimento non formale e informale e certificazione dell'insieme delle conoscenze, abilità e competenze possedute dalla persona e, per altro verso, sulla ponderazione dei crediti spendibili ai fini del rientro nei percorsi dell'istruzione scolastica e universitaria.

Infine, si prevedono criteri generali per il riconoscimento - previo confronto con le parti sociali - della capacità formativa delle stesse imprese.

In questo contesto vengono valorizzati il repertorio delle professioni, riconducendo ad esso la definizione e l'aggiornamento di tutte le figure professionali non regolamentate ed i relativi standard professionali, formativi e di certificazione, e il libretto formativo del cittadino, nel quale si prevede che vengano registrate le competenze acquisite a qualunque titolo e certificate nell'ambito dei percorsi di apprendimento formali, non formali ed informali.

## SU QUESTI TEMI:

### S.1177 - Sen. Anna Finocchiaro (PD) e altri

Norme in materia di apprendimento permanente. Delege al Governo in materia di individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali, nonché di incentivi all'apprendimento permanente e all'invecchiamento attivo

### S.1579 - Sen. Mariapia Garavaglia (PD) e altri

Interventi per il rilancio e la riorganizzazione delle università

### S.2611 (art. 8 e 9) - Sen. Anna Finocchiaro (PD) e altri

Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni. Delega al Governo per l'unificazione delle aliquote contributive e l'incremento della copertura previdenziale a favore dei giovani lavoratori

INOLTRE, IN MATERIA DI SCUOLA E POLITICHE PER L'INFANZIA:

### S.811 - Sen. Anna Maria Serafini (PD) e altri

Istituzione del Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

### S.812 - Sen. Anna Maria Serafini (PD) e altri

Diritto delle bambine e dei bambini all'educazione e all'istruzione dalla nascita fino a sei anni

### S.785 - Sen. Anna Maria Carloni (PD) e altri

Misure per l'introduzione dell'insegnamento dell'educazione civica ambientale nella scuola dell'obbligo

### S.1949 - Sen. Roberto Di Giovan Paolo (PD)

Introduzione dell'insegnamento della disciplina dell'educazione ai diritti umani nelle scuole del ciclo primario e del ciclo secondario

### S.1976 - Sen. Leana Pignedoli (PD) e altri

Misure volte ad incentivare l'installazione di distributori automatici di frutta e verdura fresche nelle scuole e istituzione del fondo per il sostegno dell'educazione alimentare

# Mai più precari per sempre

*"I costi umani sono sempre anche costi economici e le disfunzioni economiche comportano sempre costi umani"*

Benedetto XVI, *Caritas in veritate*, Roma 2009

*"La flessibilità crea differenze tra la superficie e il profondo; e i sudditi più deboli del regime flessibile sono costretti a rimanere sulla superficie."*

Richard Sennett, *L'uomo flessibile*, Feltrinelli, 2000

**Tra i principali fattori** di criticità del nostro produttivo vi è la struttura del mercato del lavoro: un'anomalia che non trova riscontro - per ampiezza e cronicità del fenomeno - in altre economie industriali mature.

La proliferazione nel nostro ordinamento delle fattispecie legali di prestazione lavorativa (l'ISTAT ne censiva addirittura 48 dopo l'approvazione della legge n. 30 del 2003), unita ai profondi mutamenti imposti al sistema produttivo dalle innovazioni tecnologiche e dai processi di internazionalizzazione, lungi dal favorire il dinamismo e l'efficienza del mercato del lavoro, ne ha approfondito la frammentazione e l'iniquinà.

Alla progressiva erosione dell'ambito del lavoro stabile tradizionale, che ormai raggiunge solo una quota minima dei nuovi occupati, ha corrisposto la creazione di un mercato del lavoro parallelo, strutturalmente precarizzato e sottratto al sistema legale di protezione, nel quale oggi rischiano di rimanere confinate intere generazioni di lavoratori, in prevalenza giovani e donne.

A rendere insostenibile il costo - sul

piano economico e sociale - di questa condizione di *apartheid* è in primo luogo la sua drammatica iniquità generazionale: in assenza di adeguati interventi di riforma, a rimanere definitivamente "catturati" nella trappola della precarietà sarebbero soprattutto i lavoratori più giovani, quelli entrati nel mercato del lavoro negli ultimi dieci-quindici anni.

Una quantità crescente di lavoratori sta infatti invecchiando all'interno di schemi contrattuali che, se nelle intenzioni dei loro proponenti dovevano funzionare come strumenti inclusivi, di incentivazione e accompagnamento verso il lavoro stabile e regolare, si sono trasformati - anche a causa di concorrenti fattori di crisi del sistema produttivo nazionale - in recinti e barriere invalicabili, percepiti e sofferti dalle persone come un'esclusione dalla "cittadella fortificata" in cui i diritti e le tutele dei lavoratori hanno piena cittadinanza.

A connotare per altro verso questa platea di lavoratori a "cittadinanza dimezzata", configurando un'ulteriore discriminazione di fatto, è la prevalenza di donne: giovani e meno giovani, rimaste confinate nella precarietà fin dall'inizio delle loro carriere o consegnate ad essa dalla difficoltà di rientro nel mercato del lavoro dopo la maternità.

Non a caso il prezzo più alto della crisi economica è stato pagato dai giovani e dalle donne: i soggetti sui quali si concentra la precarizzazione contrattuale.

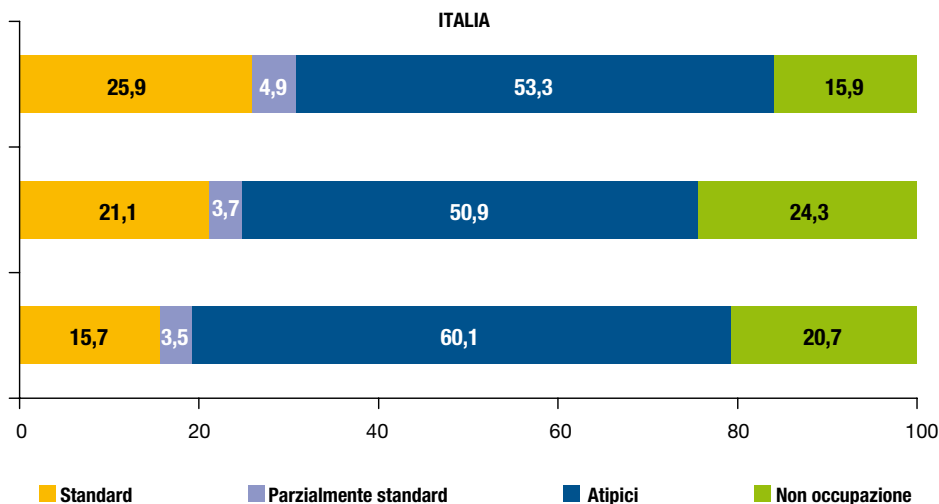
Ma l'aspetto più drammatico è la chiusura di orizzonte per le nuove generazioni.

Per i giovani continua infatti a ridursi la probabilità di passare da un lavoro atipico a un lavoro regolare standard.

Ogni 100 giovani con contratto atipico nel primo trimestre 2009, solo 16 sono occupati stabilmente dopo un anno (erano 26 tra il 2007 e il 2008).

Per altro verso, la condizione di precarietà si è diffusa: l'incidenza dei giovani che rimangono precari dopo un anno è salita dal 53,3 del 2008 al 60,1% del

## Permanenze e uscite dall'occupazione atipica dei lavoratori giovani (18-29 anni)



Periodo di riferimento: I trimestre 2007 - I trimestre 2010 (Composizioni percentuali)

Fonte: Istat, 2011

2010. Di conseguenza, la quota di giovani occupati con contratti atipici è salita al 30,8%.

Oggi più di un milione di giovani italiani si trova confinato nella precarietà.

In definitiva, tra i giovani non solo si è ulteriormente contratto il flusso di ingresso nell'occupazione, ma è andata svanendo la prospettiva di passare ad una condizione lavorativa stabile.

I giovani non perdono solo il lavoro, perdono anche - e soprattutto - la speranza.

Come ricordato dal Governatore Draghi nella sua ultima Relazione annuale: "riequilibrare la flessibilità del mercato del lavoro, oggi quasi tutta concentrata nelle modalità d'ingresso, migliorerebbe le aspirazioni di vita dei giovani; spronerebbe le unità produttive a investire di più nella formazione delle risorse umane, a inserirle nei processi produttivi, a dare loro prospettive di carriera".

Ed è proprio questo l'obiettivo fondamentale verso cui convergono le numerose proposte di legge in materia di

lavoro e *welfare* presentate dal PD (alle quali si rinvia, per i contenuti di merito): combattere la frammentazione del mercato del lavoro e restituire speranza e dignità a tutti i lavoratori.

Un obiettivo che risponde all'esigenza innanzitutto di garantire *standard* minimi di civiltà in un Paese che la Costituzione proclama fondato sul lavoro, ma anche di sostenere una competitività basata non tanto sul contenimento dei costi e dei diritti dei lavoratori, quanto sull'eccellenza di tutti i fattori produttivi, a cominciare dal lavoro.

In questo contesto si dà sommariamente conto delle sole misure di più diretto impatto per i lavoratori giovani, contenute nel "Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni" e in alcune specifiche proposte in materia di contrasto alla precarietà del lavoro e promozione del lavoro stabile, sicuro e di qualità.

## ◆ Rendere conveniente

### il lavoro stabile e regolare. Credito d'imposta per le nuove assunzioni a tempo indeterminato.

La proliferazione dei contratti flessibili e "leggeri" è ascrivibile anche alla loro vantaggiosità in termini di costo per le imprese rispetto alle forme di lavoro stabile e regolare.

Questa vantaggiosità economica ha evidentemente determinato abusi e distorsioni nel ricorso a questo tipo di contratti, favorendone l'utilizzo anche per prestazioni a tutti gli effetti subordinate.

In questo senso, una riduzione del costo del lavoro stabile e regolare e/o un aggravamento del costo del lavoro precario deve ritenersi indispensabile per moralizzare (e normalizzare) il mercato del lavoro italiano.

L'ultimo governo Prodi, nella scorsa legislatura, ha significativamente contribuito a ridurre il "cuneo fiscale" gravante sulle buste paghe dei lavoratori, abbattendo i cosiddetti "oneri impropri", cioè la parte di contribuzione non destinata alla copertura pensionistica.

Oggi, un intervento di ulteriore riduzione del costo del lavoro stabile e regolare, che non incida sulla quota di contribuzione previdenziale (e dunque sul livello delle pensioni future), impone una generale riforma del sistema pensionistico (*v. infra*). Mentre è immediatamente accessibile un aumento del costo del lavoro precario.

Inoltre, la situazione di eccezionale svantaggio in cui versano le nuove generazioni nell'accesso all'occupazione stabile e regolare impone interventi di analogia eccezionalità.

Uno di questi è costituito dal riconoscimento, in via temporanea (e ferma restando l'autorizzazione comunitaria), di specifici incentivi fiscali all'assunzione

regolare e stabile di giovani lavoratori, in funzione del recupero del *gap* in termini di occupazione giovanile che ci divide dagli altri Paesi europei.

A quest'ultimo proposito, l'intervento proposto dal "Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni" è il riconoscimento di un credito d'imposta per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, pari a 333 euro per ciascun nuovo lavoratore assunto e per ciascun mese, per la durata di tre anni dall'assunzione.

Il credito d'imposta spetta a condizione che i lavoratori assunti per coprire i nuovi posti di lavoro creati non abbiano mai avuto un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o rientrino nella definizione comunitaria di "lavoratore svantaggiato" (in questo caso il credito è riconoscimento nella misura di 416 euro).

## ◆ Rendere più costosa

### la precarietà. Aumento del costo del lavoro precario. Limiti all'utilizzo di lavoratori a tempo determinato

In funzione di aumento del costo del lavoro precario, si propone l'incremento di un punto dell'aliquota contributiva per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria per i lavoratori a tempo determinato.

Il maggior gettito contributivo è destinato ad un apposito «Fondo per la formazione dei lavoratori a tempo determinato» istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il finanziamento delle misure per il sostegno al reddito e il reinserimento degli stessi lavoratori.

Dopo la sostanziale liberalizzazione del lavoro a tempo determinato disposta

dal Governo Berlusconi, si propone il ripristino di alcune limitazioni all'utilizzo di lavoratori a termine.

In particolare, si ammette l'apposizione del termine alla durata del contratto di lavoro subordinato nella misura massima del 20% dei lavoratori impiegati presso lo stesso datore di lavoro, ovvero nella misura prevista dai contratti collettivi, a condizione che almeno il 50% dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati nei trentasei mesi precedenti, sia stato convertito in contratti di lavoro a tempo indeterminato.

### ◆ Gli "atipici" nella cittadella dei diritti. Pieno riconoscimento della copertura per maternità, malattia e infortunio.

#### Diritto all'equo compenso

Per altro verso, in continuità e a completamento del disegno riformatore delineato dalle numerose proposte di legge presentate dal PD in materia di occupazione, il "Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni" si concentra sulle forme di lavoro che oggi costituiscono in larga misura il principale se non l'unico canale di accesso dei giovani all'occupazione: il lavoro parasubordinato o economicamente dipendente.

In particolare le misure proposte prevedono che venga riconosciuto il diritto del lavoratore a un compenso proporzionato alla qualità e quantità del suo lavoro, secondo quanto previsto dagli accordi collettivi eventualmente applicabili ovvero, in mancanza, determinato con riferimento al compenso stabilito per attività di lavoro dipendente paragonabili, maggiorato di una percentuale pari al 15%.

Analogamente, è riconosciuto il diritto

alla sospensione delle prestazioni in casi di malattia, infortuni, maternità, paternità, congedi di cura, attività formative certificate, percependo indennità nella misura prevista dalla legge e/o dai contratti collettivi.

### ◆ Verso una rete universale di ammortizzatori sociali.

#### Lo Sportello unico per il lavoro e il Contratto di ricerca di occupazione

Quanto alla tutela del reddito in caso di inattività temporanea e di disoccupazione, in attesa dell'auspicata riforma in senso universalistico degli ammortizzatori sociali - da tempo proposta dal Partito democratico - la priorità immediata è quella di fornire una rete minima di protezione sociale alla vasta platea di lavoratori che sono oggi esclusi da ogni tutela.

Il riferimento è, in primo luogo, ai lavoratori economicamente dipendenti: i cosiddetti "atipici".

Per essi si propone una specifica forma tutela in caso di disoccupazione, consistente nell'erogazione di una somma liquidata in un'unica soluzione, pari all'80% del reddito percepito l'anno precedente, e comunque non superiore a 12.000 euro, a condizione che abbiano conseguito nell'anno precedente un reddito lordo non superiore a 24.000 euro e non inferiore a 2.000 euro.

Altrettanto urgente per fronteggiare le conseguenze della crisi occupazionale in atto è una riforma orientata a una gestione integrata delle politiche per l'inserimento e per il reinserimento dei lavoratori disoccupati.

A questo fine si propone di istituire presso ciascuna provincia lo «Sportello unico per il lavoro», in cui concentrare

le funzioni di servizio all'impiego e di assistenza ai disoccupati nella ricerca attiva di lavoro, nonché la responsabilità di erogare le indennità di disoccupazione (con la copresenza, quindi, sia dei responsabili dei servizi all'impiego sia di quelli dell'INPS).

La concentrazione in capo a un unico centro di queste competenze e responsabilità, ora distinte, si è dimostrata in altri Paesi un fattore decisivo per migliorare i controlli e il funzionamento degli ammortizzatori.

Allo stesso fine di responsabilizzazione delle parti contribuiscono altre misure specifiche:

■ la previsione di un «contratto di ricerca di occupazione», che richiede al disoccupato la partecipazione ad attività formative per almeno metà dell'orario

normale di lavoro;

■ un incentivo per gli operatori dei servizi all'impiego attinto dalle risorse risparmiate per la rioccupazione dei disoccupati prima del termine massimo del beneficio;

■ sanzioni nel caso in cui la mancata sottoscrizione del «contratto» sia imputabile a ritardi od omissioni dei servizi all'impiego;

■ e più in generale un rafforzamento degli stessi servizi, con la possibilità di raccordo - tramite apposite convenzioni - fra sistema pubblico e privato, anche in funzione del miglioramento del sistema informativo sui lavoratori attivi.

#### SU QUESTI TEMI:

S.1110

##### **Sen. Anna Finocchiaro (PD) e altri**

Norme per un lavoro stabile, sicuro e di qualità; misure per il contrasto alla precarietà del lavoro, nonché deleghe in materia di apprendimento permanente, apprendistato e contratto di inserimento

S.2419

##### **Sen. Rita Ghedini (PD) e altri**

Misure di contrasto alla precarietà del lavoro

S.2611 (art. 5, 6 e 7)

##### **Sen. Anna Finocchiaro (PD) e altri**

Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni. Delega al Governo per l'unificazione delle aliquote contributive e l'incremento della copertura previdenziale a favore dei giovani lavoratori

PER LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI DI LAVORO DI LAVORO AUTONOMO:

S.2145 (Capo III) - **Sen. Tiziano Treu (PD) e altri**

Statuto dei lavori autonomi. Delega al Governo in materia di semplificazione degli adempimenti, pagamenti, garanzie del credito e tutela della maternità

INOLTRE, IN MATERIA DI SOSTEGNO AL LAVORO DELLE DONNE:

S.784

##### **Sen. Vittoria Franco (PD) e altri**

Misure urgenti a sostegno della partecipazione delle donne alla vita economica e sociale nonché deleghe al Governo in materia di tutela della maternità delle lavoratrici autonome e di rispetto della parità di genere

INFINE, SUI TEMI DEL SUPERAMENTO DEL DUALISMO DEL MERCATO DEL LAVORO:

S.1481

##### **Sen. Pietro Ichino (PD) e altri**

Disposizioni per il superamento del dualismo del mercato del lavoro, la promozione del lavoro stabile in strutture produttive flessibili e la garanzia di pari opportunità nel lavoro per le nuove generazioni

S.1873

##### **Sen. Pietro Ichino (PD) e altri**

Codice dei rapporti di lavoro. Modifiche al Libro V del codice civile

S.2000

##### **Sen. Paolo Nerozzi (PD) e altri**

Istituzione del contratto unico di ingresso



# Mettersi in proprio

## Il lavoro autonomo

*“Soltanto una volta imparato a svolgere bene la loro attività, le persone sono in grado di capire a fondo, con il sentimento e con il pensiero, quello che stanno facendo.”*

Richard Sennett,  
*Uomo artigiano,*  
Feltrinelli, 2008

**Mentre in tutto il mondo** la ricetta per uscire dalla crisi prevede l'attivazione di tutte le energie professionali con l'autoimprenditorialità, l'Italia - patria del lavoro autonomo e imprenditoriale - vede ridursi in questi anni proprio la componente del lavoro non dipendente: 437.000 imprenditori e lavoratori in proprio (artigiani e commercianti) in meno dal 2004 al 2009 (-7,6%).

E' quello che il Censis chiama, nell'ultimo rapporto sulla situazione sociale del Paese, "il disinvestimento individuale dal lavoro".

Per un sistema economico, quale il nostro, fortemente incentrato su imprese individuali e di piccole dimensioni, orientate perlopiù alle attività manifatturiere e al "made in Italy", si tratta di un disinvestimento che nega la stessa identità produttiva nel Paese.

In Italia si contano quasi 66 imprese ogni 1000 abitanti: valore tra i più elevati d'Europa.

Il tasso di imprenditorialità - calcolato come rapporto tra numero di lavoratori indipendenti e totale dei lavoratori delle imprese - è pari al 31,3%. La media

europea, sia quella dei 15 Stati membri prima dell'allargamento, sia quella attuale dei 27 paesi, è di circa il 13 per cento e risulta pressoché stabile rispetto al 2001.

L'Italia è dunque uno dei Paesi europei a più elevato tasso di imprenditorialità, segno che le risorse per riagganciare il treno della crescita dovrebbero passare in primo luogo dallo spirito individuale d'impresa degli italiani.

Eppure, gli indicatori dicono tutt'altro.

In controtendenza con l'Europa, l'Italia ha fatto registrare negli ultimi anni una diminuzione di quasi 4 punti percentuali (tra 2001 e 2009) del tasso di imprenditorialità.

Nello stesso periodo, il livello di competitività delle imprese italiane è crollato.

Con circa 125,5 euro di valore aggiunto ogni 100 euro di costo unitario del lavoro (un valore più basso di quello registrato nel 2001), l'Italia si colloca oggi agli ultimi posti nella graduatoria europea per competitività dei propri prodotti.

La difficoltà per il nostro Paese nel ritrovare la sua vocazione imprenditoriale risiede anche nella sempre più ridotta capacità di attrarre nel sistema produttivo le energie creative e lo spirito innovativo delle nuove generazioni.

È per questo che uno degli assi strategici del "Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni" è dedicato alle misure per agganciare il treno della crescita sfruttando anche - e soprattutto - il potenziale imprenditoriale e il capitale umano, ancora largamente sottoutilizzato, dei giovani italiani.

### ◆ Defiscalizzazione per tre anni

#### delle nuove attività di lavoro

#### autonomo avviate da giovani

Tra le misure più incisive proposte a questo fine si segnala la defiscalizzazione delle nuove attività imprenditoriali promosse

da giovani.

Ai giovani fino a 35 anni di età che avviano una nuova attività di lavoro autonomo, e non siano già titolari o soci di altre società, è riconosciuta un'esenzione fiscale totale, ai fini IRPEF e IRAP, per i primi tre esercizi di imposta successivi a quello di avvio dell'attività.

Per l'avvio e il consolidamento delle nuove attività sono inoltre disposti interventi *ad hoc* di consulenza organizzativa, finanziaria e di mercato, attuati ad opera dei servizi pubblici e privati accreditati, sulla base di appositi piani provinciali da predisporre secondo criteri nazionali, d'intesa fra Stato, regioni e categorie interessate.

## ❖ Estensione delle garanzie

### per l'accesso al credito

### dei giovani imprenditori

Alle attività imprenditoriali già in corso è invece dedicata la misura che innalza fino al 100% la garanzia al credito concessa ai giovani imprenditori a valere sul Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

In particolare, il beneficio è riconosciuto:

■ alle imprese individuali il cui titolare abbia un'età non superiore a trentacinque anni e non sia già titolare d'impresa, socio o detentore di partecipazioni al capitale di altre società;

■ alle società cooperative o di persone, costituite in misura non inferiore al 60% da giovani in età non superiore a trentacinque anni che non siano già titolari d'impresa, soci o detentori di partecipazioni al capitale di altre società;

■ alle società di capitali, le cui quote di partecipazione spettino per almeno due terzi a giovani in età non superiore a trentacinque anni, che non siano già titolari d'impresa, soci o detentori di partecipazioni al capitale di altre società, e i cui organi di amministrazione siano composti per almeno due terzi da giovani fino a trentacinque anni di età.

## SU QUESTI TEMI:

S.2611 (art. 10 e 11)

### Sen. Anna Finocchiaro (PD) e altri

Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni. Delega al Governo per l'unificazione delle aliquote contributive e l'incremento della copertura previdenziale a favore dei giovani lavoratori

### S.2145 - Sen. Tiziano Treu (PD) e altri

Statuto dei lavori autonomi. Delega al Governo in materia di semplificazione degli adempimenti, pagamenti, garanzie del credito e tutela della maternità

## INOLTRE:

### S.680 - Sen. Gian Carlo Sangalli (PD) e altri

Incentivi all'innovazione e alla ricerca finalizzate alla creazione di nuovi prodotti per le piccole e medie imprese

### S.2684 - Sen. Gian Carlo Sangalli (PD) e altri

Misure per il sostegno delle micro, piccole e medie imprese. Deleghe al Governo in materia di incentivi alle imprese, di coordinamento delle norme in materia di semplificazione e certificazione sostitutiva e in materia di contratti pubblici

## INFINE, CON SPECIFICO RIFERIMENTO ALL'IMPRENDITORIA FEMMINILE:

### S.2172 - Sen. Teresa Armato (PD) e altri

Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile

# Il sostegno al trasferimento generazionale delle imprese

## La promozione della cultura del saper fare artigiano

*“L’artigiano è la figura rappresentativa di una specifica condizione umana: quella di mettere un impegno personale nelle cose che si fanno.”*

Richard Sennett,  
*L’uomo artigiano*,  
Feltrinelli, 2008

**Uno dei fenomeni emersi** con più evidenza a seguito della recessione economica è quello dell’allontanamento delle giovani generazioni dai valori del saper fare artigiano, con il rifiuto del lavoro manuale e con la contemporanea incapacità del nostro sistema formativo di rispondere alle esigenze delle imprese artigiane.

L’Italia è peraltro caratterizzata da una estrema disomogeneità territoriale, che vede alcune regioni protagoniste di casi di eccellenza a livello europeo e altre regioni occupare gli ultimi posti della classifica comunitaria, a testimonianza di un sistema che affida esclusivamente alle amministrazioni territoriali ogni responsabilità di intervento sull’artigianato, le piccole imprese, il

capitale umano ed il mercato del lavoro, al di fuori dell’affermazione di standard di qualità comuni e di strumenti di rendiconto e di verifica dei risultati.

Attraverso un apposito disegno di legge presentato al Senato su questi temi, il Gruppo PD intende porre la necessità di avviare e coordinare un’azione di sistema che veda coinvolte tutte le Istituzioni nella promozione del saper fare artigiano e nella trasmissione generazionale delle imprese artigiane, con particolare attenzione alle botteghe dell’artigianato. Un’azione che, attraverso la sussidiarietà, incontri le forze sociali ed economiche e il sistema delle Camere di Commercio.

Il principio che anima questo approccio è che il valore del saper fare artigiano costituisca un patrimonio fondante ed istitutivo della nostra Unità nazionale, denso di valori non solo economici, ma anche politici e culturali e che quindi riconoscere e promuovere questo principio debba essere un obiettivo di politiche nazionali.

Per questo motivo le misure proposte si configurano come un intervento di sistema, in cui far convergere i programmi di intervento promossi a livello territoriale di orientamento, formazione, inserimento lavorativo nelle imprese artigiane, tirocini ed apprendistato, e per favorire il passaggio generazionale delle attività. Il mancato passaggio generazionale e la chiusura delle attività per il pensionamento del titolare, che avviene normalmente e ogni giorno nelle nostre comunità, costituisce un danno enorme in termini di perdita di valore di impresa, di opportunità di impiego, di competenze e di valori collettivi. Nessuna politica liberale attenta ai risultati sociali può ignorare questo fenomeno.

In particolare, si propone di far convergere gli interventi, che attualmente si disperdono in decine di azioni diverse, in una azione di sistema e di coordinamento nazionale, in grado di costituire uno strumento di promozione dei progetti e di verifica dei risultati, senza peraltro modificare l’assetto delle responsabilità,

delle funzioni e delle competenze definito dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Non solo l'assetto dei poteri e delle funzioni resta inalterato, ma i programmi nazionali di coordinamento che vengono promossi tendono a fare arrivare al territorio ed alle regioni strumenti e risorse destinate a rafforzare gli interventi che vengono messi in atto ordinariamente ai sensi della programmazione dei fondi europei.

**SU QUESTI TEMI:**

S.2737

**Sen. Gian Carlo Sangalli (PD) e altri**

Interventi per la promozione della cultura del saper fare artigiano e il sostegno al trasferimento generazionale delle imprese artigiane

INOLTRE, CON SPECIFICO RIFERIMENTO AL SETTORE AGRICOLO:

S.2674 - **Sen. Maria Teresa Bertuzzi (PD) e altri**

Misure per favorire il ricambio generazionale in agricoltura e istituzione della Banca dati delle terre agricole

# Professioni senza rendite e barriere

*“In Europa si fa a gara nel tagliare le spese. Bene, ma se questi tagli non sono accompagnati da concrete misure di liberalizzazione, ai nostri figli trasmetteremo società stagnanti in cui ciò che conta è dove sei nato, non quanto ti sei impegnato”*

Francesco Giavazzi, *Corriere della Sera*, 14 giugno 2010

**Negli ultimi anni** la liberalizzazione nei settori regolamentati, nonostante le pressioni dell'Europa, non ha compiuto alcun rilevante progresso. In alcuni casi, come nei servizi legali, l'Italia sta perfino arretrando rispetto alle aperture introdotte, nella scorsa legislatura, dal governo Prodi.

Il profilo rinunciatario e regressivo del governo Berlusconi in materia di liberalizzazioni e concorrenza è testimoniato anche dal ritardo (di oltre un anno dal termine previsto) nell'adozione della legge annuale sulla concorrenza, lo strumento legislativo attraverso il quale realizzare in via sistematica l'abbattimento delle rendite e delle barriere che ancora condizionano i mercati italiani, a partire dal mercato dei servizi. Secondo gli indicatori dell'OCSE, tra i comparti nei quali la regolamentazione italiana appare più restrittiva vi è quello dei servizi professionali.

A pagare il prezzo di questo ritardo sono in primo luogo i giovani professionisti. Ma ad essere penalizzato dalla mancata apertura alla concorrenza in questi settori è l'intero sistema economico del Paese, che non riesce a recuperare margini di efficienza, a beneficio dei consumatori e delle imprese.

## ◆ Professioni intellettuali più aperte e competitive

L'obiettivo della proposta del PD è quello di modernizzare e qualificare l'esercizio delle professioni, garantire le pari opportunità per i giovani nei primi anni di attività e favorire in generale l'accesso e la partecipazione delle nuove generazioni.

A questo fine si individuano gli ambiti d'intervento e i principi e le finalità generali cui devono conformarsi il legislatore statale e gli ordini professionali.

Si riconosce, in primo luogo, che l'esercizio - anche in forma societaria e cooperativa - dell'attività professionale è libero in conformità al diritto comunitario, senza vincoli di predeterminazione numerica, ad eccezione delle attività caratterizzate dall'esercizio di funzione pubbliche o dall'esistenza di uno specifico interesse generale per una migliore tutela della domanda di utenza.

Alla legge statale è demandata l'individuazione, sulla base degli interessi pubblici meritevoli di tutela, dei casi in cui l'esercizio dell'attività professionale è subordinato all'iscrizione ad appositi ordini, albi o collegi professionali, in modo tale che ne derivi - preferibilmente su base concertata e volontaria - una riduzione di quelli già previsti dalla legislazione vigente.

Quando ci si trovi in presenza di una rilevante asimmetria informativa e cognitiva fra utente e professionista, sono attribuite alle singole professioni regolamentate le attività riservate necessarie per la tutela di diritti costituzionalmente garantiti e per il perseguimento di finalità primarie di interesse generale.

Allo stesso modo, si prevede come obbligatorio l'esame di Stato per le professioni il cui esercizio può incidere su diritti costituzionalmente garantiti o riguardanti interessi generali meritevoli di specifica tutela, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità che assicurino l'uniforme valutazione dei

candidati e l'abilitazione su base nazionale.

Per altro verso, agli statuti degli ordini professionali sono demandati: la disciplina di tutti i meccanismi elettorali; i criteri per l'adozione di codici deontologici; l'individuazione dei compiti essenziali di aggiornamento e qualificazione tecnico-professionale in favore dei rispettivi iscritti; i casi di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile del singolo professionista ovvero della società professionale.

In tutti i casi, le finalità generali sono le medesime: riconoscere ai cittadini il diritto ad una seria e qualificata prestazione professionale, assicurare la credibilità della professione e - non da ultimo - garantire la concorrenza sul mercato delle professioni attraverso il sostegno all'accesso delle nuove generazioni.

### ❖ Stage e tirocini retribuiti

Quanto al tirocinio professionale, proponiamo di limitarlo al periodo necessario a garantire l'effettiva acquisizione dei fondamenti tecnici, pratici e deontologici della professione. La sua durata normale è fissata al massimo in dodici mesi.

Soprattutto, proponiamo che esso sia sempre retribuito, riconoscendo al tirocinante, oltre al rimborso delle spese, un compenso commisurato all'apporto professionale prestato o un compenso idoneo convenzionalmente pattuito.

Analogo trattamento deve essere riservato agli stage in impresa e negli studi

professionali.

Per porre termine alla larghissima diffusione degli abusi e dello sfruttamento del lavoro dei giovani, proponiamo una più intensa responsabilizzazione dell'istituto scolastico di provenienza del giovane stagista e l'obbligo, a carico del titolare dell'azienda o studio professionale, di comunicare preventivamente all'Ispettorato del lavoro l'avvio e le condizioni del rapporto di *stage*.

### ❖ Libertà di associazione professionale

A completamento dell'intervento materia di professioni, riteniamo che si debba riconoscere in via generale la libertà di costituire associazioni - aventi natura privatistica e senza fini di lucro - tra professionisti che svolgono un'attività professionale omogenea e non soggetta all'iscrizione obbligatoria in elenchi e albi.

Le associazioni professionali in tal modo costituite possono essere riconosciute attraverso l'iscrizione in un apposito registro istituito e tenuto dal Ministero competente di concerto con il Ministero dello sviluppo economico. In questo caso, le associazioni possono rilasciare attestati di competenza riguardanti la qualificazione professionale, tecnico-scientifica e le relative specializzazioni, a condizione che il loro rilascio sia vincolato ad una preventiva verifica di carattere oggettivo e che essi abbiano un limite temporale di validità.

#### SU QUESTI TEMI:

S.2611 (art. 12 e 13)

**Sen. Anna Finocchiaro (PD) e altri**

Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni. Delega al Governo per l'unificazione delle aliquote contributive e l'incremento della copertura previdenziale a favore dei giovani lavoratori

CON SPECIFICO RIFERIMENTO ALLA DISCIPLINA DEGLI STAGE:

S.2419 (art. 2) - **Sen. Rita Ghedini (PD) e altri**  
Misure di contrasto alla precarietà del lavoro

S.1873 (art. 2131 del nuovo codice del lavoro)

**Sen. Pietro Ichino (PD) e altri**

Codice dei rapporti di lavoro. Modifiche al Libro V del codice civile

## Il diritto a una pensione dignitosa

*“Fra dieci anni si presenterà il problema, destinato presto a giganteggiare: gli uomini in età lavorativa fra i 21 e i 65 anni vorranno ancora durare la fatica di lavorare, oltre che per produrre i beni destinati al proprio consumo, ma anche a produrre quelli consumati dai giovani e dagli anziani? Non chiederanno essi che costoro provvedano anch'essi in parte, nei limiti della loro capacità di lavoro, non del tutto venuta meno, al proprio sostentamento?”*

Luigi Einaudi, *L'età pensionabile*, 9 luglio 1961,  
in *Le prediche della domenica*, Torino,  
Einaudi, 1987

**Se la mancanza di autonomia** finanziaria è oggi per i giovani il principale fattore di condizionamento nel perseguimento dei loro obiettivi esistenziali, formativi e professionali, il futuro non sembra riservare loro prospettive migliori, fino all'età della pensione.

Secondo le proiezioni più recenti della Ragioneria generale dello Stato, nei prossimi 50 anni le pensioni pubbliche sono destinate a ridursi drasticamente. Se per un lavoratore di 63 anni con 35 anni di contributi la pensione è oggi pari al 70% circa della sua ultima retribuzione, per lo stesso lavoratore domani non potrà superare il 50%, con una caduta di almeno 20 punti del cosiddetto tasso di sostituzione (che diventano addirittura 35 per un lavoratore autonomo).

La prospettiva è ancora più fosca per coloro che avranno accumulato discontinuità e “buchi” contributivi, come i tanti giovani

e le donne oggi occupati in lavori precari, saltuari o irregolari, per i quali in assenza di un robusto intervento pubblico sulle pensioni minime e di base, si prospettano assegni pensionistici al di sotto della soglia di povertà.

In questo quadro, il governo Berlusconi non vede la questione delle pensioni come un grande tema di riforma strutturale attorno al quale cercare il confronto e il consenso del Paese, ma solo come una fonte da cui attingere estemporanei risparmi di spesa.

Tutte le misure di risparmio adottate in questo campo - a partire dall'allungamento dell'età di pensionamento per le donne nel pubblico impiego, fino al congelamento delle finestre per il pensionamento di vecchiaia - hanno esclusivamente sottratto risorse ai lavoratori e alle lavoratrici interessati, senza restituire alcunché alle generazioni future.

In alternativa a tale approccio, il PD ribadisce da tempo la necessità di recuperare lo spirito della “riforma Dini” del 1995 e, in particolare, di superare la distinzione tra pensioni di anzianità e di vecchiaia, attraverso un unico canale flessibile di accesso al pensionamento, nell'ambito del quale a ciascuna età effettiva di ritiro è associato un importo della pensione commisurato alla speranza di vita.

In tal modo, ai lavoratori si lascia la possibilità di scegliere il momento del ritiro secondo le rispettive esigenze ed aspettative esistenziali, conoscendo in anticipo l'importo della pensione conseguibile. Lo Stato potrebbe assicurare comunque la stabilità finanziaria del sistema previdenziale attraverso il meccanismo della penalità/premialità tipico del modello contributivo (pensioni di importo crescente con l'aumento dell'età di uscita).

Per correggere le distorsioni dell'attuale sistema previdenziale e garantire alle generazioni future prestazioni pensionistiche più adeguate, proponiamo inoltre di:

■ ridurre gli oneri sociali gravanti sul costo del lavoro dipendente e uniformarli a quelli gravanti su tutte le altre forme di prestazione, attraverso l'applicazione di un'aliquota unica fissata al 28%;

■ assicurare ai giovani - che si vedranno calcolata la pensione interamente secondo il sistema contributivo - l'adeguatezza e la dignità dei trattamenti pensionistici futuri (che l'attuale discontinuità e irregolarità delle carriere lavorative non può garantire) attraverso meccanismi di integrazione fiscale delle loro pensioni future, secondo quote ed entro limiti collegati alla contribuzione effettivamente versata negli anni di lavoro;

■ ripristinare - secondo lo spirito originario della riforma Dini - il pensionamento flessibile, unificato per vecchiaia e anzianità, per tipologia di lavoro, dipendente, autonomo e parasubordinato, e per genere, secondo principi e criteri che tengano conto, ai fini del requisito anagrafico minimo per l'accesso alla pensione, dei limiti di età vigenti a regime nel sistema retributivo;

■ incentivare il prolungamento della vita attiva, attraverso un rinnovamento dell'organizzazione del lavoro nelle imprese e nella pubblica amministrazione orientato alla valorizzazione delle competenze dei

lavoratori maturi, anche con attività di tutoraggio e affiancamento svolte a favore dei lavoratori ai neo-assunti.

#### SU QUESTI TEMI:

##### S.1958 - **Sen. Tiziano Treu (PD) e altri**

Delega al Governo per l'introduzione della pensione di base e l'unificazione graduale dell'aliquota contributiva a favore dei lavoratori alla prima occupazione, nonché per l'introduzione del pensionamento flessibile e la revisione dei trattamenti previdenziali vigenti

##### S.2611 (art. 20) - **Sen. Anna Finocchiaro (PD) e altri**

Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni. Delega al Governo per l'unificazione delle aliquote contributive e l'incremento della copertura previdenziale a favore dei giovani lavoratori

#### INOLTRE:

##### S.488 - **Sen. Giuliano Barbolini (PD) e altri**

Disposizioni per la salvaguardia del potere d'acquisto dei trattamenti pensionistici e per l'abolizione del divieto di cumulo tra redditi da lavoro autonomo e pensioni

##### S.1540 - **Sen. Pietro Ichino (PD) e altri**

Riforma del sistema pensionistico per i lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335

##### S.1745 - **Sen. Pietro Ichino (PD) e altri**

Norme per la prosecuzione volontaria in via sperimentale del rapporto di lavoro oltre i limiti legali di età per il pensionamento di vecchiaia

# Un nuovo approccio alle politiche per i giovani

## L'analisi di impatto e il bilancio generazionale

*“Una legge mira non solo a regolare in generale un comportamento che possa aver luogo, ma mira a sollecitare che si attui tale comportamento, implica un invito, un ordine: è un testo che persuade e prescrive.”*

Tullio De Mauro, *Il linguaggio della Costituzione, in Costituzione della Repubblica italiana*, Torino, UTET, 2011

Il **“Piano nazionale** per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni” è completato da un insieme di misure strettamente ordinamentali che riteniamo essenziali per introdurre, anche sul piano culturale, il necessario cambiamento di approccio da parte del governo e del parlamento.

Il presupposto è che i giovani non sono un settore disciplinare, né - tanto meno - un settore da politiche “senza portafoglio”.

Nella convinzione che si debbano leggere tutte le politiche economiche e sociali e le decisioni legislative secondo il “paradigma generazionale”, proponiamo di sottrarre le politiche giovanili al confinamento entro le ridotte e residuali competenze di un ministero (ad oggi senza portafoglio) e di rimetterne la responsabilità in carico all'intero

governo.

Proponiamo dunque la soppressione del Ministero della gioventù e il trasferimento delle sue funzioni ai dicasteri a vario titolo interessati.

Proponiamo, inoltre, di introdurre una “Analisi di impatto generazionale” (AIG) per tutte le norme d'iniziativa del governo.

Si tratta di un'apposita analisi orientata a valutare la sostenibilità e l'equità intergenerazionale delle singole disposizioni legislative, e in particolare:

- gli eventuali oneri materiali e immateriali trasferiti alle generazioni future, anche attraverso la valutazione degli effetti economico-finanziari di medio e lungo periodo delle singole misure e della loro possibile incidenza sul grado e lo stato di conservazione delle risorse naturali, ambientali e paesaggistiche nazionali;

- l'impatto attuale e potenziale sull'occupabilità e sull'occupazione giovanile, con riguardo anche alle condizioni di accesso alle professioni e alle attività di lavoro autonomo e d'impresa;

- gli effetti sulla quantità e qualità dell'offerta di istruzione e formazione, nonché sulle opportunità materiali di accesso alle nuove tecnologie ITC e al *web*;

- in generale, gli effetti sulla condizione sociale ed economica dei giovani, con particolare riguardo alle misure a vario titolo incidenti sulle opportunità di emancipazione dalla dipendenza economica dalle famiglie di origine.

L'esito di questa analisi è riportato in un'apposita relazione di accompagnamento allegata ai disegni di legge d'iniziativa governativa e agli schemi di decreto legislativo presentati alle Camere.

L'altro strumento proposto è il “Bilancio generazionale” (BG).

Assieme alla legge finanziaria e alle leggi di bilancio, il governo è tenuto a

trasmettere alle Camere una relazione recante una valutazione annuale, svolta secondo il metodo dei conti generazionali, degli effetti prodotti dalle politiche pubbliche sulla condizione sociale ed economica dei giovani, che individui gli obiettivi attesi in termini di sostenibilità ed equità intergenerazionale, anche nel medio e lungo periodo.

Passa anche da qui la strada per trasformare l'Italia in un Paese per giovani.

**SU QUESTI TEMI:**

S.2611 (art. 21, 22 e 23)

**Sen. Anna Finocchiaro (PD) e altri**

Piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni. Delega al Governo per l'unificazione delle aliquote contributive e l'incremento della copertura previdenziale a favore dei giovani lavoratori

INOLTRE, IN MATERIA DI POLITICHE PER I GIOVANI:

**S.541 - Sen. Antonino Papania (PD)**

Norme per il coordinamento e il sostegno delle attività a favore dei giovani

**S.810 - Sen. Anna Maria Serafini (PD) e altri**

Interventi pubblici di promozione e sostegno della musica e della creatività giovanile

**S.811 - Sen. Anna Maria Serafini (PD) e altri**

Istituzione del Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza