



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 10

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

11^a COMMISSIONE PERMANENTE (Lavoro, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL LIVELLO DEI REDDITI DI LAVORO NONCHÉ SULLA REDISTRIBUZIONE DELLA RICCHEZZA IN ITALIA NEL PERIODO 1993-2008

126^a seduta (pomeridiana): mercoledì 16 dicembre 2009

Presidenza del presidente GIULIANO

I N D I C E**Audizione del professor Tito Michele Boeri e del professor Pietro Garibaldi**

PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 5 e <i>passim</i>	<i>BOERI</i>	Pag. 3, 4, 5 e <i>passim</i>
BLAZINA (PD)	18	<i>GARIBALDI</i>	10, 11
* CASTRO (PdL)	11, 12, 13 e <i>passim</i>		
* GHEDINI (PD)	17		
* ICHINO (PD)	14, 16		
MORRA (PdL)	16		
NEROZZI (PD)	13		
* TREU (PD)	13, 14		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-APL; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Tito Michele Boeri e il professor Pietro Garibaldi.

I lavori hanno inizio alle ore 15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del professor Tito Michele Boeri e del professor Pietro Garibaldi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro nonché sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008, sospesa nella seduta del 25 novembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono oggi presenti il professor Tito Michele Boeri e il professor Pietro Garibaldi che saluto a nome della Commissione.

Do senz'altro la parola al professor Boeri.

BOERI. Signor Presidente, anzitutto la ringrazio per l'opportunità che ci è offerta. Per meglio seguire il nostro ragionamento farò alcune premesse, che ci sembrano molto importanti. In primo luogo, quando parleremo di dualismo ci riferiremo ad un particolare tipo di dualismo, non a quello Nord-Sud cui si pensa normalmente nel nostro Paese, bensì al dualismo tra lavoratori protetti, ossia il mercato del lavoro primario, e lavoratori meno protetti, ossia il mercato del lavoro secondario (vedremo poi quali sono le caratteristiche dei due mercati in dettaglio).

In secondo luogo, la nostra presentazione ed il nostro punto di vista sono strettamente di tipo economico e quindi non giuridico, essendo queste le nostre competenze.

La terza premessa è che la maggior parte delle proposte che formuleremo oggi non hanno implicazioni per il bilancio dello Stato, non hanno costi per la pubblica amministrazione e quindi non creano problemi dal punto di vista dei vincoli di bilancio essendo quasi tutte a costo zero.

Anzitutto parleremo della situazione dei giovani nel mercato del lavoro e quindi della povertà prima e dopo la crisi. Ci concentreremo poi sull'aspetto del dualismo, soprattutto sottolineando che non è un problema temporaneo, bensì strutturale. Infine, formuleremo le nostre proposte, quelle che chiamiamo *exit strategy* dal dualismo.

Il primo dato concerne la povertà: di quanto aumenta il rischio di essere povero tra disoccupati e lavoratori duali? Il dato è molto chiaro: oggi in Italia c'è concentrazione della povertà tra chi non ha lavoro e tra chi ha contratti temporanei. Per chi è disoccupato oggi è dodici volte più facile essere povero e per chi ha un contratto atipico, a termine od interinale, la probabilità è quattro volte superiore alla media. Siamo quindi al di sotto di una soglia di reddito che è quella che definisce la povertà.

PRESIDENTE. Questo è un dato reale o potenziale?

BOERI. Questo è un dato reale, guardando al profilo attuale della povertà.

La seconda domanda è la seguente: quanto è più probabile essere disoccupato tra i giovani? Il rapporto tra il tasso di disoccupazione dei giovani e il tasso di disoccupazione del resto della popolazione è di circa 3,5 a 1; quindi per un giovane la probabilità di essere in stato di disoccupazione è tre volte superiore e la situazione italiana è più grave di quella esistente negli altri Paesi dell'area OCSE, soprattutto è grave che essa sia peggiorata durante la recessione. L'Italia guida i Paesi nel peggioramento del rapporto che dice in che misura la disoccupazione, anche quella associata alla recessione, sia concentrata tra i giovani e, dato che rende la situazione ancora più grave, tale rapporto è peggiorato anche rispetto alla precedente importante recessione italiana del 1993: oggi la situazione del mercato del lavoro per i giovani è peggiore rispetto al resto della popolazione di quanto fosse all'epoca. Peraltro, non si tratta di un fatto demografico, ossia non è un fenomeno legato al fatto che abbiamo coorti, generazioni in ingresso nel mercato del lavoro di grandi dimensioni. In realtà, le generazioni in ingresso sono diminuite e sono molto piccole rispetto al resto d'Europa: a seguito del calo demografico, sono relativamente pochi i giovani che si affacciano oggi sul mercato del lavoro. Quindi la loro situazione di svantaggio relativa al mercato del lavoro non è legata alla loro numerosità, ma, al contrario, alle regole e al funzionamento del nostro mercato del lavoro. Rispetto alle altre recessioni anche in questa vi è stato, come sempre, il congelamento delle assunzioni, perché i datori di lavoro preferiscono ridurre le assunzioni prima di licenziare. Questo avviene in tutti i Paesi, ma nel nostro caso vi è stata la novità che i giovani sono stati licenziati, perché nelle precedenti recessioni non esisteva il dualismo. Le riduzioni di lavoro si sono concentrate nella gamma di lavori temporanei che abbiamo menzionato, quali i contratti a tempo determinato.

Quelli che abbiamo fornito sono i dati delle indagini sulle forze lavoro sin qui disponibili, quindi aggiornati a giugno 2009, mentre domani sarà pubblicata la nuova indagine, con i dati aggiornati. In base ai dati forniti tutto era concentrato sulle figure professionali indicate e si tratta di dati davvero molto pesanti: riduzioni del 10-12 per cento che si combinano con la riduzione delle assunzioni (per quello che si può leggere dalle comunicazioni obbligatorie).

Come portato di tutto questo, la disoccupazione giovanile in Italia è aumentata di quasi 10 punti, dall'aprile 2007 all'ottobre 2009. È davvero un incremento molto forte, molto più forte di quanto avvenuto in altri Paesi.

Si dice spesso che la disoccupazione giovanile non è un problema sociale così forte, perché è un problema transitorio e che i giovani troveranno la loro strada: non è così. Molte ricerche documentano come la disoccupazione vissuta nella fase iniziale della vita lavorativa tenda a creare effetti persistenti sulla carriera delle persone, quindi con disagio, con salari più bassi, con il rischio di diventare disoccupato. Addirittura, vi sono studiosi che hanno evidenziato problemi di salute che si presentano a seguito di traumi legati alla perdita del posto di lavoro. Non è quindi un problema transitorio, è un problema che lascia tracce rilevanti, che continuano nel corso del tempo.

PRESIDENTE. I dati da dove sono stati attinti?

BOERI. Sono tutti legati alle forze lavoro, quelli relativi agli altri Paesi europei sono tratti da indagini delle forze lavoro EUROSTAT e negli altri casi sono dati tratti da indagini OCSE.

Ebbene, oggi l'ingresso nel mercato del lavoro avviene principalmente con queste nuove figure contrattuali: contratto a tempo determinato, collaborazione coordinata continuativa, contratto a progetto, partita IVA professionisti, quindi lavoro autonomo che in realtà maschera situazioni di lavoro alle dipendenze, quello che va sotto il nome di parasubordinato. In base ai dati di fonte INPS, il 70 per cento delle assunzioni avviene con queste figure. Addirittura, durante la recessione questa quota sembrerebbe essere salita al 90 per cento (uso il condizionale perché sono dati delle comunicazioni obbligatorie non ancora verificati).

Tornando all'indagine sulla forza lavoro, una volta entrati, qual è la probabilità che un contratto a tempo determinato sia trasformato in un contratto a tempo indeterminato, cioè che dal contratto atipico si passi al tipico? La probabilità del passaggio dal contratto a tempo determinato al contratto a tempo indeterminato è molto bassa: 11 per cento, cioè un lavoratore su 10. Inoltre, il lavoratore in una situazione di contratto a tempo determinato ha una probabilità di perdere il lavoro otto volte più elevata rispetto agli altri lavoratori. Per i lavoratori del parasubordinato, la probabilità di questo passaggio è ancora più bassa: il 5 per cento, cioè un lavoratore su 20. Notate che non si tratta di lavoro autonomo, è proprio lavoro parasubordinato. C'è una domanda interessante posta in occasione dell'ultimo censimento disponibile dell'ISTAT, ovvero quello del secondo trimestre 2009: a chi aveva un contratto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto è stato chiesto se davvero avesse un progetto; ebbene, il 40 per cento degli intervistati ha esplicitamente dichiarato di no, quindi non sono contratti a progetto. I salari per questi lavoratori sono più bassi: c'è circa un 30 per cento di riduzione di salario per chi

ha un contratto a tempo determinato rispetto a chi ha un contratto a tempo indeterminato.

Anche andando a controllare per livello di istruzione ed età, a parità di altre caratteristiche il divario è marcato: questi lavoratori percepiscono salari significativamente più bassi. Il problema è accentuato dal fatto che ricevono meno formazione degli altri. Infatti, chi ha un contratto a tempo determinato pur essendo giovane – e normalmente le imprese investono nella formazione dei giovani – ha circa il 30 per cento di probabilità in meno di ricevere formazione rispetto a chi ha un contratto a tempo indeterminato. Questo elemento rende, quindi, la precarietà, l'instabilità un fatto cronico perché non ricevendo formazione queste persone diventano meno indispensabili per la vita dell'azienda e quindi verranno davvero licenziate per prime in caso di necessità perché non costa nulla al datore di lavoro privarsi di loro, dato che non hanno ricevuto formazione; non è un problema per l'azienda.

Anche gli incentivi per il lavoratore ad investire in formazione sono minori perché la formazione di queste figure contrattuali viene poco premiata. Nel documento che abbiamo predisposto sono indicati i premi salariali legati agli anni di istruzione per un lavoratore tipico con un contratto a tempo indeterminato. Come potete notare, investire in istruzione per un lavoratore con queste caratteristiche paga con salari più alti. Ma se si guarda alla situazione di un lavoratore con un contratto a tempo determinato ci si rende conto che questo premio è notevolmente più basso. Gli incentivi ad investire in formazione, dunque, sono più bassi. Quindi, esiste un problema anche sul versante dell'offerta degli stimoli e degli incentivi al lavoratore ad investire in formazione.

Abbiamo poi un problema pensionistico serissimo legato al dualismo del mercato del lavoro e ai lavoratori duali. Abbiamo provato a simulare due carriere lavorative, presupponendo un ingresso nel mercato del lavoro con salari bassi come quelli che percepiscono oggi i giovani (cioè 800 euro netti al mese) ma progressioni diverse. Da una parte, quindi, abbiamo un giovane che entra nel mercato con un contratto parasubordinato. Segue un anno di interruzione di carriera per disoccupazione ed un successivo contratto a tempo determinato della durata di due anni. Quindi un ulteriore periodo di disoccupazione, un contratto a tempo determinato e, finalmente, dopo ulteriori due anni, quindi dopo dieci anni da quando si è affacciato nel mercato del lavoro (come abbiamo detto, la probabilità è uno su dieci), riesce ad ottenere un contratto a tempo indeterminato. Di lì in poi progredisce in linea con il premio salariale relativo all'anzianità che noi rileviamo oggi nei dati statistici. Il secondo caso, invece, si riferisce ad un lavoratore che ad inizio carriera percepisca lo stesso salario (quindi con le stesse condizioni di ingresso dell'altro), ma con un contratto a tempo indeterminato. Questo per quanto riguarda i percorsi salariali.

Quanto alle pensioni, con il sistema contributivo – che ha accentuato l'importanza dei primi anni, dei primi salari che il lavoratore percepisce che si capitalizzano nel corso del tempo – la differenza è davvero notevole. Chi ha un contratto senza interruzioni fin dall'inizio, chi entra

cioè dalla porta principale, arriva a percepire una pensione che è del 30 per cento, se non di più, superiore rispetto a chi proviene dal duale; chi è nel duale si trova a percepire, pur essendo stato per 35 anni nel mercato del lavoro, una pensione di 650 euro, cioè al di sotto delle soglie di povertà e quindi dovrà continuare a lavorare più a lungo. Ma anche con 40-45 anni di carriera lavorativa le pensioni sono molto basse. Con il nuovo sistema previdenziale conta l'ingresso nel mercato del lavoro: se si entra male il ritardo ed il peso si trascinano fino all'età della pensione. Se non si fa qualcosa, nel giro di 30 anni (o forse meno) arriveremo ad avere delle generazioni che percepiranno pensioni al di sotto del minimo sociale.

Cosa bisogna fare per affrontare questo problema?

Ci sono tre riforme che noi pensiamo siano importanti: la prima – cioè quella su cui concentreremo la nostra attenzione oggi – è legata all'ingresso nel mercato del lavoro con contratto a tempo indeterminato e a tutele progressive. Ci sono poi delle riforme che dovrebbero riguardare coloro che già sono nel mercato del lavoro (con salario minimo) ed altre legate all'uscita dal mercato del lavoro.

PRESIDENTE. Cosa intende con la locuzione «a tutela progressiva»?

BOERI. Fondamentalmente, l'idea è che dobbiamo stabilire degli *standard* minimi, semplificare la giungla di contratti oggi esistenti nel mercato del lavoro. Fissare dunque degli *standard* minimi e assicurarci che vengano rispettati. Ma cerchiamo di spiegare esattamente l'idea del contratto unico a tutele progressive a tempo indeterminato. Si tratta di conciliare due esigenze: garantire alle imprese la flessibilità in entrata, perché abbiamo visto che quando si è aumentata la flessibilità sono aumentate le assunzioni nel nostro mercato del lavoro e non vogliamo perdere il risultato conseguito negli ultimi 15 anni. Al tempo stesso però non vogliamo relegare i lavoratori che entrano nel mercato del lavoro al mercato secondario che, come abbiamo visto, è fatto di instabilità, di salari bassi e di pensioni in futuro molto basse. Occorre, quindi, conciliare due obiettivi: dare stabilità ai lavoratori e non scoraggiare le assunzioni dei datori di lavoro. Come farlo?

La nostra proposta è quella di differenziare i percorsi di ingresso prova dalle prestazioni genuinamente temporanee. Vogliamo cioè che i contratti temporanei vengano mantenuti per chi effettua genuinamente delle prestazioni temporanee. Ce ne sono, anche se poche. Circa il 2 per cento delle prestazioni lavorative sono stagionali e di breve durata, le altre sono tutte prestazioni che, invece, hanno prospettive di durata e che vengono celate con dei contratti temporanei, che non dovrebbero essere applicati. Bisogna quindi ridurre l'applicazione dei contratti a tempo determinato fissando rigidamente una durata massima di due anni, mentre tutte le altre prestazioni devono essere senza scadenza. In questo ultimo caso bisogna prevedere due fasi: una fase di inserimento in cui vi è una possibilità maggiore per il datore di lavoro di capire le qualità e le com-

petenze del lavoratore, di risolvere i problemi di asimmetria informativa esistenti nei rapporti di lavoro, e una fase di stabilità.

Vediamo come potremmo, per esempio, studiare un percorso tipico di inserimento. Il lavoratore durante questo periodo gode di tutela obbligatoria, indipendentemente dalla dimensione d'impresa, e se si verifica un'interruzione del lavoro prima della fine del terzo anno senza giusta causa sono previste delle indennità crescenti nell'anzianità aziendale. Possiamo pensare, ad esempio, che ci siano 15 giorni ogni tre mesi così da garantire al lavoratore sei mesi di indennità al termine dei tre anni. Poi si passa alla stabilità che corrisponde esattamente alla normativa attuale.

Nel grafico contenuto nel documento è possibile osservare l'andamento dei dati. Sull'asse verticale sono indicati i giorni di indennità e su quello orizzontale i mesi. Come potete notare, le tutele crescono progressivamente e dopo i tre anni si passa alle tutele previste dalla normativa attuale. Per i contratti a tempo indeterminato, invece, bisognerebbe prevedere una durata massima di due anni ed il divieto di usare il contratto a tempo determinato più il percorso di inserimento. Chi assume con dei contratti a tempo determinato e poi li converte in contratti a tempo indeterminato entrerebbe in quella fase già tenendo conto del periodo che è stato effettuato con contratto a tempo determinato perché non si vuole incentivare un utilizzo distorto dei contratti a tempo determinato. Questi ultimi, come dicevo, devono coprire soltanto le prestazioni che siano realmente a termine.

PRESIDENTE. Salvo diverse mansioni, ovviamente?

BOERI. Salvo diverse mansioni. L'idea è fissare dei minimi salariali perché una consistente fetta di lavoratori con questi contratti oggi non ha alcun potere rispetto al potere contrattuale del datore di lavoro, quindi si vede pagare spesso dei salari inferiori ai 5 euro l'ora. Si tratta di fissare dei minimi che si applicherebbero per garantire un trattamento retributivo più alto a questi lavoratori. Tra l'altro, ci sono indicazioni della teoria economica secondo cui ciò non comporterebbe effetti negativi sull'occupazione.

Si può discutere su come fissarli, magari si potrebbe differenziare in base all'età, alle Regioni, a macroaree, tenendo conto delle differenze del costo della vita.

PRESIDENTE Si riferisce alle famigerate e impropriamente definite gabbie salariali?

BOERI. No, non lo sono.

PRESIDENTE. Appunto, volevo chiarisse questo punto.

BOERI. Stiamo parlando di salario minimo che potrebbe essere differenziato (vedremo poi come) per legge e sulla base dei dati ISTAT per Regioni, per aree urbane, o aree rurali. È una questione tutta da discutere. Potrebbe anche essere unico a livello nazionale. Ma queste sono solo ipotesi. Il principio fondamentale è fissare per questi lavoratori quei minimi retributivi che oggi in Italia non esistono.

Il terzo settore su cui intervenire è quello relativo agli ammortizzatori sociali e agli aiuti per chi perde il lavoro.

L'*Employment Outlook* del 2009 evidenzia come l'Italia si trovi in una situazione meno generosa nei confronti di chi perde il lavoro rispetto agli altri Paesi dell'area OCSE; soltanto la Corea e gli Stati Uniti sembrano fare peggio di noi. Chi perde il lavoro oggi in Italia è poco aiutato. Secondo l'indagine ISTAT sulle forze lavoro relativa al secondo trimestre del 2009, solo il 9,7 per cento dei disoccupati era coperto da sussidi di disoccupazione o indennità di mobilità. Si è detto che si dava copertura a tutti, ma non è così. Oggi, secondo l'indagine sulle forze lavoro, meno del 10 per cento dei disoccupati è coperto. Se eliminiamo il requisito della precedente esperienza lavorativa, cioè se prendiamo coloro che non avevano precedente esperienza lavorativa, il dato è zero, cioè nessuno riceve alcun tipo di aiuto. Occorre quindi aumentare la copertura. Come farlo? Bisognerebbe avere un sussidio unico di disoccupazione, che non discrimini più in base alla dimensione dell'azienda o alla tipologia contrattuale. Ad esempio, uno schema tipico, come quello che esiste negli altri Paesi dell'area OCSE, prevede un solo programma universale di sussidi, per accedere al quale bisogna aver avuto un periodo contributivo minimo, con un livello decrescente nel tempo, per una questione di incentivi, che però dà copertura a tutti i lavoratori, indipendentemente dalla dimensione dell'azienda, dal contratto o dal settore cui accedono. In tal modo si ridurrebbe anche l'estrema complessità della normativa attuale. Si manterrebbe la cassa integrazione ordinaria e, nella fase attuale di crisi, anche la cassa integrazione straordinaria. Altri trattamenti su base volontaria potrebbero essere stabiliti dalle parti, con accordi a livello di categoria o di Regione, ma bisognerebbe garantire anche qui dei minimi applicabili a tutti i lavoratori, mentre abbiamo visto che oggi solo il 10 per cento viene coperto.

Perché è importante riformare non soltanto il processo di uscita dal mercato del lavoro? Oggi, di fronte alla crisi ed alla difficile situazione del mercato del lavoro, abbiamo il problema dei licenziamenti ma non dobbiamo dimenticare il percorso d'ingresso, perché anche durante le recessioni le imprese assumono e, data l'incertezza del momento, tendono ad assumere solo con contratti temporanei: è quanto accaduto in altri Paesi che hanno affrontato crisi come la nostra, il Giappone e la Svezia durante la recessione degli anni Novanta, anche quella causata dai mercati finanziari. Ebbene, come abbiamo visto, la temporaneità significa meno formazione, quindi rischiamo davvero di perdere intere generazioni: nella crisi degli anni Novanta in Giappone è successo proprio questo e non vogliamo che in Italia accada qualcosa di simile. Paradossalmente, nonostante i licenziamenti, potremmo uscire dalla crisi con più contratti di lavoro tem-

poranei, perché si rischia che le imprese assumano soltanto con questi, senza dare formazione, e quindi che vi siano intere generazioni che entrano nel mondo del lavoro in tal modo. È qualcosa su cui bisogna intervenire subito, anche perché dobbiamo pensare oggi alle pensioni dei giovani, non possiamo perdere altro tempo per affrontare il problema.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Boeri, il cui intervento è stato quanto mai utile, anche per la ricchezza dei dati forniti.

Do senz'altro la parola al professor Garibaldi.

GARIBALDI. Signor Presidente, la ringrazio dell'invito ad intervenire, anche se in realtà abbiamo elaborato una presentazione unica, quindi la mia è totalmente congiunta a quella del professor Boeri. Desidero soltanto aggiungere alcune parole sul tema del contratto unico. Si tratta di una riforma normativa che, se attuata, introdurrebbe un contratto a tempo indeterminato, ossia senza scadenza, senza implicare alcun costo finanziario per la pubblica amministrazione né richiedere alcuna modifica della legislazione finanziaria relativamente ai contributi sociali.

Anche il salario minimo, orario e non mensile, da applicare ad ogni prestazione di lavoro, qualora fosse introdotto non dovrebbe richiedere alcun finanziamento.

PRESIDENTE. Riesce difficile comprendere come, garantendo un salario minimo, si possano non impegnare fondi o non obbligare l'azienda a versare contributi maggiori.

GARIBALDI. Queste riforme non avrebbero alcun impatto nella misura in cui le imprese, prima della riforma, corrispondevano retribuzioni superiori al livello *standard* fissato dalla riforma stessa, mentre ne avrebbero qualora le retribuzioni fossero inferiori. In quel caso, vi sarebbe un costo non per la pubblica amministrazione, ma per le imprese, in termini di aumento dei contributi. Tuttavia, questo non richiederebbe un finanziamento della riforma da parte della pubblica amministrazione e ciò è importante.

Viceversa, nel caso dei sussidi di disoccupazione sarebbe da introdurre un meccanismo assicurativo, che permetterebbe di coprirne a regime il funzionamento su base assicurativa; ossia attraverso contributi pagati dalle aziende si riuscirebbe a finanziare via via il sussidio ordinario. Le stime sono molto difficili, in specie durante la recessione, difatti non abbiamo proposto cifre di riferimento; tuttavia, l'ordine di grandezza, a regime, dovrebbe aggirarsi attorno ai 15-16 miliardi di euro rispetto ai circa 8 miliardi destinati a tale meccanismo prima della crisi.

Comunque il contratto unico, che è la cosa cui maggiormente teniamo e che riteniamo importante, non ha alcun costo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Garibaldi. Prima di lasciare la parola ai colleghi, desidero un chiarimento: i dati da voi forniti riportano un aumento della disoccupazione; addirittura saremmo il primo Paese nell'area OCSE.

BOERI. Ho riferito il rapporto tra la disoccupazione dei giovani e la disoccupazione generale, immagino sia questo il dato cui lei si riferisce.

PRESIDENTE. No, mi riferisco al tasso di disoccupazione reale.

BOERI. Non ho fatto riferimento a quello, bensì al dato della disoccupazione relativa dei giovani rispetto al resto della popolazione; l'Italia è messa peggio degli altri Stati da questo punto di vista.

PRESIDENTE. Bisogna vedere il calcolo delle probabilità da quali criteri è sorretto, dato che lei parla di un dato «più probabile».

BOERI. Su 100 disoccupati, quanti sono i giovani? Tra 100 disoccupati italiani e 100 disoccupati europei in Italia la percentuale di giovani è maggiore rispetto agli altri Paesi. È una frequenza relativa.

PRESIDENTE. In tutti i settori?

BOERI. Di tutti i disoccupati.

PRESIDENTE. Sono dati un po' disomogenei.

GARIBALDI. È una frequenza relativa, un calcolo statistico veramente semplice.

CASTRO (*PdL*). Signor Presidente, il modello del professor Boeri e del professor Garibaldi è molto noto ed interessante. Approfitto della rara occasione di averli qui per porre una domanda puramente cognitiva, perché credo che questo sia lo scopo dell'audizione (poi trarremo le nostre conclusioni).

È noto a chiunque abbia curato relazioni industriali come, in qualche misura, noi stessi abbiamo contribuito a determinare la situazione anomala che avete descritto, con accordi che costantemente prevedevano il mantenimento in capo ai lavoratori delle industrie ristrutturande di trattamenti sostanzialmente in continuità con quelli già detenuti, facendo scaricare le necessità di abbassamento dei costi sui nuovi assunti, ai quali, con la forma del salario di ingresso, venivano attribuite condizioni meno protettive rispetto a quelle dei loro padri. Questo ha determinato un modello italiano in cui si assiste ad una progressiva divaricazione tra il trattamento dei più garantiti e dei meno garantiti, pur dentro un mercato regolare del lavoro.

Poiché il professor Boeri e il professor Garibaldi si sono segnalati anche per acute analisi comparatistiche, vorrei chiedere loro se il caso italiano trova comparazioni possibili nel resto dell'Occidente e alla luce di queste, laddove si decidesse di introdurre un approccio esattamente opposto, cioè un modello che remunera più significativamente i contratti a tempo determinato o a più alto rischio, proprio perché introietta una sorta di remunerazione assicurativa, se tale modello potrebbe avere effetti equitativi rispetto al sistema o se tale leva sarebbe inagibile.

GARIBALDI. Se si confronta la situazione presente in Italia con quella degli altri Paesi, sono quattro gli elementi per i quali i giovani che entrano nel mercato del lavoro possono ritenersi sfortunati: salari inferiori; tutele inferiori (in termini di protezione); pensioni, in prospettiva, inferiori e minore formazione. Rispetto a Paesi dell'Europa meridionale come Francia e Spagna l'Italia dunque spicca poiché presenta criticità in tutti e quattro i comparti. Il problema delle tutele, ossia del mercato duale in termini di contratti temporanei ed altre forme, è abbastanza comune nel Sud dell'Europa ed infatti l'idea che noi proponiamo, in realtà, trova riscontro in proposte avanzate in paesi come la Spagna e la Francia. Per questo motivo è nostra intenzione organizzare a marzo prossimo un evento in cui idee simili maturate in Paesi diversi potranno incontrarsi.

Per quanto riguarda invece il salario minimo, altri Paesi come, per esempio, la Francia prevedono un salario minimo nazionale ed un sussidio di disoccupazione.

BOERI. Aggiungo che in Italia nessuno di questi strumenti è stato attivato. Esattamente, quello che ha detto poc'anzi il dottor Garibaldi.

CASTRO (PdL). Se nei contratti a tempo determinato aumentassimo la remunerazione rispetto a quella *standard* otterremmo qualche effetto, oppure no?

BOERI. L'introduzione di un salario minimo in una situazione in cui, per esempio, vi sia una forte concentrazione di potere contrattuale da parte del datore di lavoro (ovviamente conta il livello) può portare anche ad un incremento dell'occupazione. Quindi l'introduzione di un salario minimo (che chiaramente andrebbe monitorata attentamente, per questo suggerivamo l'istituzione di una Commissione sui bassi salari che dovrebbe seguire l'attuazione di questa innovazione nell'ordinamento italiano), potrebbe portare addirittura all'aumento dell'occupazione, nel caso il datore di lavoro detenga un potere di mercato molto forte. Paesi, come lo stesso Regno Unito, che hanno introdotto recentemente il salario minimo non hanno registrato effetti negativi sull'occupazione. Dunque, è una tesi corroborata anche da evidenze empiriche non solo da ragionamenti di natura teorica.

NEROZZI (PD). Non voglio certo sostituirmi al senatore Castro, ma credo che volesse sapere se in altri Paesi, utilizzando questa leva, aumentando per esempio la retribuzione dei contratti non a tempo indeterminato e, quindi, l'appetibilità economica di tali contratti, sono stati ottenuti risultati migliori.

CASTRO (PdL). O più semplicemente, se si fa un contratto a tempo determinato si deve caricare un 7 per cento in più, rispetto ai minimi contrattuali previsti.

BOERI. In alcuni Paesi si è seguita questa strada anche come incentivo. Per esempio, in Spagna, dove esisteva un problema la cui dimensione, ad un certo punto, è aumentata e dove un terzo dei lavoratori dipendenti aveva dei *contratos temporales*. Ebbene, inizialmente sono stati creati degli incentivi alla conversione, che consistevano nell'abbassare il prelievo fiscale e, dunque, il costo del lavoro ed altre misure di questo tipo per chi trasformava un contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato. Tuttavia, sebbene tali incentivi abbiano fatto registrare un aumento immediato in termini di conversioni, si è poi tornati ai tassi preesistenti. Addirittura, sembrerebbe abbiano provocato degli effetti perversi perché, a quel punto, alcuni datori di lavoro che prima dell'introduzione di questa normativa intendevano assumere subito con contratti a tempo indeterminato hanno invece deciso di assumere con contratti a tempo determinato per beneficiare poi dei sussidi alla conversione. È una situazione la cui evidenza non è sempre molto incoraggiante.

TREU (PD). Se si premia la conversione ci si deve aspettare poi l'effetto perverso. Immaginiamo, invece, il caso in cui i contratti a termine paghino il doppio per la cassa integrazione, per esempio, oppure una penalizzazione in quanto tali non in quanto da convertire.

BOERI. La nostra proposta suggerisce, ad esempio, l'armonizzazione dei contributi previdenziali tra tutte le tipologie di lavoro. Questo è un aspetto importante.

GARIBALDI. Perché oggi, paradossalmente, il contributo è inferiore.

NEROZZI (PD). Credo che il senatore Castro intendesse avanzare questa ipotesi: e se, invece, lasciassimo la situazione così com'è, ma anziché passare ai contratti a tempo indeterminato facessimo pagare qualcosa in più ai datori di lavoro che si avvalgono dei contratti a tempo determinato, dunque mantenendoli?

CASTRO (PdL). È un modello classico. Oggi il contratto a tempo determinato, teoricamente, prevede la stessa remunerazione di quello a tempo indeterminato. Ed in pratica, nei contratti che tutti abbiamo sottoscritto, sono previsti addirittura (con qualche forma di ingresso) degli

sconti. Se, immaginassimo di assumere con contratti a tempo determinato ma prevedendo il 7, l'8, o il 12 per cento in più rispetto alle tabelle remunerative previste per quella mansione dal contratto collettivo nazionale di riferimento e dal contratto aziendale di riferimento, si avrebbero effetti virtuosi a vostro parere?

GARIBALDI. Ovviamente dovrebbero farlo le parti.

PRESIDENTE. Il punto su cui c'è confusione è il rapporto tra salario minimo e minimo contrattuale. Questo non lo avete precisato.

GARIBALDI. Il salario minimo che abbiamo in mente è indipendente dai minimi contrattuali. È un salario minimo che si applica a qualunque prestazione di lavoro sul territorio nazionale. Quindi, qualunque prestazione di lavoro deve avere un salario minimo di almeno *tot* euro lordi. Questa è l'idea. È ovvio poi che i minimi contrattuali dovranno attestarsi almeno a quel livello e tipicamente saranno più elevati perché la maggior parte dei lavoratori parasubordinati...

PRESIDENTE. Quindi suggerite di inserire una norma che limiti l'autonomia contrattuale?

GARIBALDI. Nel senso che qualunque prestazione di lavoro deve avere un salario minimo.

PRESIDENTE. Una norma che limita l'autonomia contrattuale, non saprei definirla diversamente.

GARIBALDI. Se vuole definirla così...

PRESIDENTE. Trovi lei un'altra definizione.

TREU (PD). Noi non pensavamo ad un costo in più per le parti.

PRESIDENTE. Appunto. Questo è il problema fondamentale ed è politico.

ICHINO (PD). Vorrei porre due domande. In primo luogo, vorrei sapere perché proponete una durata massima del contratto a termine; occorre tener conto che questo contratto genera una situazione di forte stabilità temporanea, visto che per tutta la vita del contratto il licenziamento non è consentito. C'è motivo di dubitare che, nella maggior parte dei casi che noi consideriamo, un contratto a termine di durata superiore ai due anni possa interessare. Ma se per caso accadesse che all'impresa interessa un contratto a termine di tre anni perché vietarglielo ed imporre un contratto di due anni? Ho qualche dubbio in proposito. Sono invece totalmente d'accordo con l'ipotesi di limitare l'uso del contratto a termine alla casistica classica. Se, per esempio, nel settore edilizio c'è un cantiere

la cui durata si prevede sarà di tre anni perché impedire un contratto a tre anni?

La seconda domanda è la seguente. Oggi l'elusione del diritto del lavoro si manifesta in misura relativamente modesta attraverso l'abuso del contratto a termine, abuso o comunque uso dilatato, mentre è venuta sempre più riducendosi l'elusione nella forma della collaborazione autonoma continuativa, poiché la legge Biagi l'ha resa più difficile. Tuttavia, il lavoro a progetto nel settore privato, dove esso si può utilizzare, è ancora molto gettonato. Vi è poi la nuova forma di elusione che è la partita IVA: oggi si fa aprire la partita IVA al magazziniere, all'autista, alla segretaria amministrativa e così via. Un difetto che vedo nella struttura giuridica del progetto è che esso non argina questa forma di elusione, che colloca l'intero rapporto completamente fuori del diritto del lavoro.

Vorrei sapere se avete riflettuto su questo aspetto.

BOERI. Perché riteniamo utile imporre un limite alla durata dei contratti a tempo determinato fissandolo, ad esempio, in due anni (anche se poi i dettagli possono essere discussi)? Perché vorremmo che questa figura contrattuale coprisse davvero unicamente prestazioni genuinamente temporanee, dove la temporaneità presuppone che vi sia una durata di tempo limitata, perché al di sopra di una certa durata una prestazione lavorativa non si può chiamare prestazione temporanea (soprattutto dato il grande abuso che si è fatto di queste figure). È vero che nel corso della durata del contratto il lavoratore è protetto, ma c'è sempre il valore d'opzione che l'impresa detiene, cioè il poter un domani, quando scadrà, non rinnovare il contratto e quindi licenziare il lavoratore a costo zero. Che si sia abusato di queste figure contrattuali emerge proprio dai dati: il fatto che soltanto un lavoratore su 10 riesca a passare da un contratto a tempo determinato ad un contratto a tempo indeterminato significa che non sono prestazioni genuinamente temporanee e c'è una resistenza molto forte a convertire questi contratti in contratti a tempo indeterminato.

Vogliamo arrivare ad una situazione in cui l'ingresso principale nel mercato del lavoro avvenga con i contratti a tempo indeterminato, mentre attualmente nel 90 per cento dei casi avviene così, quindi c'è qualcosa che non funziona. Le prestazioni genuinamente temporanee riguardano non più del 2 per cento dell'occupazione: ci sono alcuni casi nei settori dell'edilizia, turistico e alberghiero, ma sono davvero molto limitati e parziali.

GARIBALDI. Con riferimento alla seconda domanda, vorrei dire che la filosofia con cui guardiamo al mercato del lavoro è proprio quella di introdurre *standard* minimi da applicare a qualsivoglia prestazione, giacché l'idea che si riesca in via legislativa a fissare un perimetro al di là del quale il mercato e i datori di lavoro non inventeranno nuove formule e figure è un po' velleitaria. Nel lungo periodo incidono anche le tutele, ma il salario minimo e la prestazione previdenziale sono due aspetti fondamentali. Oggi, avendo *standard* diversi per i contratti, la tendenza ad andare oltre il contratto temporaneo dipende anche dal fatto che nei con-

tratti a progetto il contributo previdenziale è inferiore ai contributi per i lavoratori temporanei. Se accettassimo che qualunque prestazione deve avere un contributo previdenziale e un salario minimo per essere legale, ridurremmo il problema. Sono profondamente convinto che alla lunga sarà impossibile avere tutto sotto controllo per via legislativa, quindi dobbiamo accettare di cambiare la filosofia.

ICHINO (PD). Perché non pensare invece a estendere questo *standard* minimo di trattamento riguardo alla stabilità anche a situazioni che oggi sfuggono, quali appunto quelle delle false partite IVA? La cosa tecnicamente può essere realizzata attraverso una definizione (di cui si possono discutere i termini; e vi sono diverse proposte in campo) della condizione di dipendenza economica. A quel punto, lo stesso *standard* che oggi proponete in riferimento alla fattispecie del lavoro subordinato potrebbe estendersi al lavoro economicamente dipendente e avrebbe l'effetto di ricomprendere una porzione maggiore di forza lavoro, impedendo l'elusione.

BOERI. Così come, ad esempio, si potrebbero fare controlli più seri sull'utilizzo dei contratti a progetto e delle collaborazioni coordinate e continuative: la dichiarazione del 40 per cento dei lavoratori in occasione dell'indagine sulla forza lavoro, che dice che non c'è alcun progetto nel loro lavoro, non mi sembra irrilevante; nessuno oggi verifica davvero che ci sia il progetto.

MORRA (PDL). Avrei una domanda di carattere generale. Proponete l'introduzione di un unico contratto per tutti, allo scopo di diminuire le flessibilità in entrata, senza per questo danneggiare la richiesta di flessibilità propria dei sistemi produttivi. Questo dovrebbe essere lo scopo.

Come concetto generale, se voglio diminuire la flessibilità in entrata, guardo anche all'uscita: se c'è una rigidità forte in uscita, la flessibilità in entrata è quasi automatica (mi riferisco al tabù italiano). Mi pare, invece, che non vi sia proprio l'ipotesi di guardare alle rigidità in uscita, che diminuirebbero sicuramente le flessibilità in entrata.

GARIBALDI. In realtà, nella cosiddetta fase di inserimento nel mercato del nostro contratto unico, in cui la tutela aumenta progressivamente, il datore di lavoro avrebbe l'opportunità di interrompere il rapporto di lavoro dietro indennizzo in maniera quasi automatica (a parte le discriminatorie, che sono inaccettabili).

MORRA (PDL). E se estendessimo le tutele progressive che avete ipotizzato per i primi tre anni?

GARIBALDI. Abbiamo provato ad incardinare tale previsione nel sistema esistente. Ci sono vari modi, ad esempio in Spagna mi sembra ab-

biano ipotizzato dieci anni: a noi questa sembrava una buona via di mezzo.

BOERI. La nostra idea era quella di guardare alle diverse parti del mercato del lavoro perché, in realtà, i lavoratori oggi vi entrano senza avere tutela alcuna, perché entrano con queste modalità, mentre i datori di lavoro hanno bisogno di flessibilità. Si trattava di trovare una proposta che potesse andare incontro ad entrambe le esigenze.

PRESIDENTE. In tema di flessibilità, penso che le indicazioni fornite dai nostri cattedratici siano una base di discussione. Sono passibili di essere modificate secondo le esigenze, ma restano una interessante ed utile base di partenza.

GHEDINI (PD). Tornando alla questione degli *standard* minimi, è stato detto che a confronto con altri Paesi risulta che l'introduzione di *standard* salariali minimi determini potenziali incrementi dell'occupazione. Vorrei sapere se vi sono dati parametrici anche relativamente all'andamento medio dei salari. Provo a spiegare: il dubbio che si pone è se l'introduzione di uno *standard* minimo in aree a contrattazione debole non rischi di generare un livellamento verso il basso del trattamento retributivo generalizzato della popolazione lavorativa di quell'area e/o di quel comparto.

BOERI. La domanda è molto pertinente. In realtà, c'è un effetto piuttosto strano che è stato notato da numerosi studi empirici, legato a situazioni non solo di aree di lavoro con bassa contrattazione, ma addirittura di mercati del lavoro con molto lavoro sommerso.

Con l'introduzione dei salari minimi nel settore sommerso si registra addirittura un incremento dei salari. Semmai, quindi, succede l'esatto contrario, cioè nelle aree oggi non coperte dalla contrattazione, nel sommerso, per avvicinarsi ai salari minimi, si determinerà un incremento dei livelli retributivi. Molta della letteratura cerca di spiegare questo con un effetto faro, di segnalazione, o con altre spiegazioni di questo tipo.

Quanto alla contrattazione, la risposta è negativa perché nella contrattazione i salari minimi coesistono con sistemi contrattuali molto avanzati. Il salario minimo esiste in quasi tutti i Paesi europei che prevedono una copertura nettamente maggiore. Tale sistema funziona da tempo e permette livelli salariali nettamente superiori a quelli fissati dal salario minimo.

CASTRO (PdL). Oggi per costante interpretazione giurisprudenziale dell'articolo 36 della Costituzione, il salario minimo è il salario previsto dal contratto nazionale. Nella vostra proposta dove si collocherebbe il salario minimo? Può considerarsi più simile allo SMIG francese o all'attuale 36 italiota?

BOERI. È una questione che andrebbe studiata con attenzione. Anch'io credo che il livello del salario minimo sia un elemento molto importante.

PRESIDENTE. Come certamente saprete, state portando sul tavolo una questione che si agita dal 1948.

BOERI. Credo che la prima cosa da decidere sia se introdurre o meno il principio. Nel Regno Unito, ad esempio, è stata creata una Commissione sul salario minimo che ha lavorato, studiato, raccolto dati e fatto dei piccoli esperimenti per vedere quale sarebbe stato l'impatto dei diversi livelli del salario minimo. Alla fine è stato raggiunto un accordo. Questa Commissione era costituita da rappresentanti delle parti sociali, da rappresentanti dei partiti e da studiosi.

Il primo passo fondamentale, comunque, è arrivare ad un accordo sull'idea di introdurre uno strumento di questo tipo adeguando la nostra normativa a quella di altri Paesi europei.

BLAZINA (PD). Visto che in questi mesi ci siamo spesso occupati del lavoro femminile, vorrei rivolgermi una domanda precisa su come questi dati vanno letti nella prospettiva di genere, perché mi sembra che il tema delle tutele, per quanto riguarda il lavoro femminile, debba essere declinato in maniera diversa.

GARIBALDI. È indubbio che a partire dalle riforme del 1996 in poi le categorie entrate nel mercato del lavoro non sono costituite solo da giovani: vi è stato anche un forte aumento dell'occupazione femminile che, inevitabilmente, è confluita nei mercati secondari. Quindi, si è registrato un aumento percentuale di donne con caratteristiche simili, essendo entrate da poco nel mercato del lavoro, ma di fasce di età superiori. Il fatto che siano entrate nel mercato del lavoro è un elemento positivo di cui dobbiamo rallegrarci, ma presentano problemi strutturali simili a quelli dei giovani. Quindi, in realtà, si estende totalmente anche alla tutela di genere.

BOERI. Non posso che confermare. Se analizziamo i dati nella prospettiva di genere notiamo che vi è una maggiore concentrazione di queste figure contrattuali, con tutti i problemi ad esse legati, sia per quanto riguarda i livelli salariali che l'instabilità complessiva. Quindi si sono ulteriormente accentuate le disuguaglianze salariali presenti nel nostro mercato del lavoro (che sono molto forti), come pure l'instabilità e le interruzioni di carriera.

Il problema cui facevamo riferimento in merito alle pensioni è ancor più forte per quanto riguarda l'occupazione femminile: poiché con il sistema contributivo, soprattutto quando si rimane nell'ambito del mercato duale, non è prevista copertura figurativa assicurata dal sistema degli ammortizzatori sociali durante i periodi di interruzione lavorativa, questo penalizza di più le donne rispetto alla restante forza lavoro.

PRESIDENTE. L'audizione è stata di grande interesse e, come avete notato, ha suscitato curiosità e stimoli. Ringrazio, dunque, in nostri ospiti per il valido contributo apportato ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16.

