

**COMMISSIONE XI
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

7.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 LUGLIO 2013

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CESARE DAMIANO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Fedriga Massimiliano (LNA)	11
Damiano Cesare, <i>Presidente</i>	3	Piccolo Giorgio (PD)	12
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE MISURE PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA OCCUPAZIONALE, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE		Raitano Michele, <i>Ricercatore in politica economica presso l'Università di Roma « La Sapienza »</i>	3, 12, 17
		Rizzetto Walter (M5S)	10
		Tinagli Irene (SCpI)	16
		Tiraboschi Michele, <i>Professore di diritto del lavoro all'Università di Modena e Reggio Emilia</i>	8, 15
Audizione di esperti della materia:		Tripiedi Davide (M5S)	10
Damiano Cesare, <i>Presidente</i>	3, 10, 12, 16, 17	ALLEGATO: Documentazione presentata da- gli esperti	19
Baruffi Davide (PD)	11		
Di Salvo Titti (SEL)	10		

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: PdL; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CESARE DAMIANO

La seduta comincia alle 14,50.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di esperti della materia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile, l'audizione di esperti della materia.

Sono presenti Michele Raitano, ricercatore in politica economica presso l'Università di Roma « La Sapienza », e Michele Tiraboschi, professore di diritto del lavoro dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

Avverto che gli auditi hanno messo a disposizione della Commissione una documentazione di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Ringrazio i nostri ospiti, ai quali cedo la parola per lo svolgimento delle loro relazioni.

MICHELE RAITANO, *Ricercatore in politica economica presso l'Università di Roma « La Sapienza »*. Vi ringrazio per l'invito. Vi arriveranno a breve delle fotocopie. Ho preparato delle *slide* contenenti soprattutto dati che posso tranquillamente illustrare a voce, ma che, ovviamente, possono rimanere anche agli atti.

Sostanzialmente, vorrei ragionare, per poi arrivare a delle riflessioni di *policy* (immagino nella fase successiva della discussione insieme), sulle vere dinamiche del mercato del lavoro italiano; sulla base di quello che ci indicano i dati non intendiamo valutare semplicemente quanti sono i lavoratori a termine, i disoccupati, oggi o un anno fa, — ma proveremo a seguire le traiettorie di lavoro degli italiani. In particolare, mi concentrerò sui giovani come l'argomento che di recente è stato maggiormente al centro della discussione, ma vi mostrerò altre informazioni che troverete corredate dei dati anche sui flussi dei lavoratori.

Nel corso di questa presentazione, vi mostrerò che le dinamiche che emergono sono talmente complesse e multifaccettate che, purtroppo, non possiamo pensare, come sappiamo tutti, di affrontarle con un'unica misura in grado di risolvere le problematiche che vengono da lungo termine.

Parlo di lungo termine perché i dati che vi presenterò sono i più aggiornati disponibili e arrivano alla fine del 2009, importante per avere un quadro strutturale che non sia inficiato da aspetti congiunturali e per capire da dove siamo venuti e perché la crisi è stata vissuta con particolari difficoltà in questa situazione.

Fondamentalmente, ciò di cui vi parlerò in quest'introduzione tende, come amo dire, ad andare un po' contro la

saggezza convenzionale, contro l'idea che abbiamo un mercato del lavoro ultrarigido per alcuni lavoratori e ultramobile per altri, fortemente segmentato.

Sono partito anni fa con la ricerca per dimostrare che i giovani erano costretti a lavori segmentati e analizzando i dati dell'INPS, in cui vediamo le traiettorie lavorative di tutti i lavoratori italiani, purtroppo, come dicevo, il quadro è risultato ancora più complesso e reca con sé una serie di riflessioni su cui dovremmo fermarci.

Innanzitutto, vista la sede e a mo' di preambolo, c'è da chiedersi perché sia così difficile condurre questo tipo di analisi in Italia. Sono stato l'unico ad avere la fortuna di costruire un *dataset* perché coordinavo un progetto di ricerca con la Fondazione Brodolini, il cui *partner* era il Ministero dell'economia e delle finanze. Siamo riusciti così a chiedere i dati a INPS e ISTAT benché la legge preveda che tutti dovrebbero poter accedere a questi dati all'interno del SISTAN, all'interno delle amministrazioni pubbliche, e abbiamo ricevuto i dati fino al 2009, mentre nel frattempo avrebbero dovuto essere aggiornati.

Nonostante una convenzione firmata, l'INPS non ha mai aggiornato questo *dataset*, per cui non so dirvi cosa succeda durante la crisi non perché non abbiamo avuto voglia di procedere alle analisi, ma in Italia non si conosce la procedura dei dati. Vi invito a capire quale grande vantaggio offrirebbero, soprattutto in un Paese con il grandissimo vantaggio di avere il codice fiscale che, come sapete, sarebbe utilissimo dal punto di vista del controllo dell'evasione, ma anche da quello delle dinamiche di lavoro e dell'aggiornamento dei dati aggiornati; purtroppo si tratta di uno strumento assolutamente non sfruttato.

Io li ho sfruttati costruendo questo *dataset*, chiaramente campionario, per cui non abbiamo tutti i lavoratori, ma un campione rappresentativo, per verificare cosa succeda ai giovani nei primi 7-8 anni di attività, quando accedono al lavoro — è vero che l'unica fase difficile è quella di entrata, che, una volta che si stabilizzano,

non ci sono più rischi o ce ne sono su varie dimensioni (salari, contratti ed elementi di questo genere) — e riflettere su questi aspetti.

Nel materiale trovate più dati, ma andrò velocemente su un elemento poco noto, soprattutto ragionando anche sugli interventi che si stanno portando avanti di questi tempi. In Italia, abbiamo un effetto paradossale. Questi dati sono, appunto, gli unici che permettano di distinguere i lavoratori anche per titolo di studio. L'effetto paradossale è che, a inizio carriera, la precarietà riguarda molto più i laureati che le persone con istruzione primaria e secondaria superiore.

Tale fenomeno è legato al fatto che si tratta di dati pre-riforma. Prima c'era l'accesso all'apprendistato che, essendo vincolato a 24 anni, riguardava soprattutto le persone con bassissimo titolo di studio. A mio modo di vedere, dipende dal fatto che le piccolissime imprese e gli operai tendono ad assumere con qualsiasi forma contrattuale perché, come vedremo, c'è molta mobilità in uscita, ma questo resta un primo quadro importante.

Dopo 5 anni, il quadro cambia di nuovo. I laureati hanno ottenuto delle posizioni standard con una probabilità maggiore, molti dei diplomati e delle persone con la scuola dell'obbligo hanno perso questo loro standard più o meno tutelato, che come vedete nei grafici, è definito sulla forma contrattuale (dipendente a tempo determinato, a termine, Cococo, autonomo e così via).

Emerge da questi dati — ho più volte chiesto all'INPS e anche a chi disponeva di altri dati se esistesse una conferma da altre fonti — il quadro impressionante di tantissime persone, oltre il 10-15 per cento, che da un anno all'altro spariscono dagli archivi amministrativi, quindi senza alcun rapporto di lavoro né di sussidio con l'INPS, per tornare, eventualmente, l'anno successivo.

L'impressione è, quindi, che abbiamo nel mercato del lavoro delle specie di vasi comunicanti tra l'attività e l'inattività, per cui non dobbiamo pensare a uno *stock* di persone potenzialmente occupabili con la

disoccupazione che si muove all'interno di quello *stock*, ma a uno *stock* più ampio, che reca però con sé rischi più ampi.

Dai dati emerge anche che, al di là di quello che è lecito aspettare, molto alti sono i tassi di caduta dei contratti a tempo indeterminato, come vedremo, chiaramente in funzione della dimensione di impresa, ma non solo. Chiaramente, imprese più piccole tendono ad avere molte più cadute, ma questo non riguarda le imprese più piccole.

Ci sono dei buoni tassi di transizione, di passaggio dei lavoratori a termine (parasubordinati, dipendente a termine) verso forme contrattuali più tutelate o forse più ambite dai ragazzi, ma molto spesso questi passaggi non sono l'evento conclusivo. I lavoratori si stabilizzano, ma nel giro di poco tempo ritornano a una condizione di insicurezza, che preferirei non definire « precarietà » perché non guardiamo solo alla dimensione contrattuale di insicurezza, o a una situazione in cui tendono addirittura a essere in inattività.

È impressionante, quindi, che da questi dati emerga un quadro di fluidità, quella che in alcuni miei scritti definisco « liquidità » del mercato del lavoro, molto più grossa di quella che potremmo aspettarci. Non abbiamo uno zoccolo di persone più o meno stabili e uno più piccolo di persone incerte e questi zoccoli sono fortemente separati tra di loro. Ovviamente, chi è dipendente a tempo indeterminato nel pubblico o nelle grandi imprese ha altre forme di garanzia. Non abbiamo, tuttavia, un passaggio discreto 0-1, ma una situazione liquida, molto fluida, confermata da tutti i dati che ho accluso.

Adirittura, un dato che cito sempre, se analizziamo l'intero *stock* di lavoratori, quindi non soltanto i giovani, ma anche i dipendenti pubblici più standard e persone più anziane, che nel 2003 era occupato e ci chiediamo, in riferimento ai 5 anni successivi, quindi tra il 2004 e il 2008, quanti di loro presentano come più lungo della loro vita un periodo di peggioramento, quindi di tempo determinato, di parasubordinato, di disoccupazione o di inattività, si scopre che un terzo della

forza lavoro occupata in un determinato periodo nei 5 anni successivi sperimenta almeno un periodo di disoccupazione, cassa integrazione a zero ore lunga, inattività o cadute contrattuali. Qualunque dato, dunque, qualunque indicatore ci conferma questa situazione in realtà molto fragile.

I confronti europei sono difficili perché non disponiamo di dati lunghi ma, a partire da quel minimo di evidenza disponibile dal *panel* europeo, scopriamo che, ad esempio, in Italia il tasso di caduta dei contratti a tempo indeterminato in soli 2 anni, quindi tra il 2005 e il 2007, non è assolutamente più basso che altrove e che, al contrario, in molti casi è anche maggiore.

Si tratta, come anticipavo, del fatto che, dal punto di vista dell'analista, diventa molto complicata la stessa domanda di ricerca. Siamo sempre portati ad analizzare le difficoltà sul mercato del lavoro in senso di tempo di stabilizzazione, di quanto tempo trascorre dall'ingresso al contratto stabile. Dai dati si evince che un quinto delle persone che, in quei 5 anni, passa da dipendente a termine a dipendente a tempo indeterminato, nello stesso arco di tempo, in alcuni casi in un periodo più breve, ricade indietro, in inattività, in disoccupazione o torna con un contratto precario. La percentuale diventa quasi del 50 per cento tra i parasubordinati.

Purtroppo, quindi, dal punto di vista dell'analisi e della *policy*, la stabilizzazione è una condizione necessaria per incrementare la sicurezza dei lavoratori, ma a leggere i dati, nel mercato del lavoro italiano non appare, purtroppo, una condizione sufficiente. Come anticipavo, dunque, bisognerebbe riflettere su più dimensioni.

Dividendo per titolo di studio, l'evidenza che appare più preoccupante è che in questo quadro di peggioramento, se confrontiamo anche con le generazioni passate, il *gap* relativo è maggiore per i laureati. Abbiamo chiamato un lavoro recente condotto con dei colleghi « La penalizzazione sulla meglio gioventù ». I laureati, infatti, vanno a perderci in termini

di carriere, ma soprattutto di salari. Secondo questi grafici, l'ultima coorte di laureati nati tra il 1975 e il 1979 presenta una dinamica salariale, nei primi 10 anni della loro vita, molto più bassa delle altre.

Queste problematiche non possono essere affrontate, purtroppo, soltanto sulla forma contrattuale. A questo proposito, cito sempre il mio caso personale. Prima di vincere il concorso all'università, per scelta ho sempre avuto contratti di ricerca. Mi erano state offerte un paio di volte delle stabilizzazioni, ma, anche se mi si fosse misurato come precario, in quanto collaboratore sotto varie forme non mi sarei mai sentito tale. Dobbiamo, allora, affiancare altre dimensioni.

Ho replicato questo stesso lavoro affiancando altre dimensioni di insicurezza, i cosiddetti buchi: il periodo di tempo in cui si lavora durante l'anno. Su un totale di 52 anni, a un'osservazione di 7, un lavoratore con carriera piena dovrebbe aver pagato contributi o, comunque, aver lavorato per 364 settimane. Emerge, invece, che circa un terzo dei lavoratori, effettivamente, per i primi 7 anni di carriera, è sempre occupato.

Nella distribuzione alla *slide* 22, vedete una lunga coda a sinistra di persone che hanno meno del 100 per cento delle settimane potenziali. Addirittura, alla 23, ho chiesto quante persone avessero versato, su 7 anni, contributi per meno di 3 anni e mezzo, quindi per meno di 160 settimane: in media, sulla popolazione, si tratta del 30 per cento, o addirittura anche il 25 tra i laureati nonostante in queste analisi su quest'ultima parte abbia escluso artigiani, commercianti, libero professionisti, che hanno problemi più complessi legati all'indagine di redditi di settimane.

Quello dei parasubordinati è un problema. Spesso, ci si concentra sul fenomeno dei parasubordinati, ma anche qui l'evidenza dei dati cambia un po' il quadro. In alcuni casi, entra in causa una grossa penalizzazione di tutela del *welfare*, soprattutto quando le aliquote contributive erano molto basse, di forte penalizzazione in termini di ammortizzatori sociali e salariali. Tuttavia, la persistenza

nella periodica dei parasubordinati è bassa e sono molto poche le persone che molto a lungo restano parasubordinate, sia tra gli anziani - parasubordinati forti, amministratori, sindaci e società - sia tra i giovani.

Se, però, guardiamo ai laureati giovani, una quota non irrilevante, su 7 anni, è parasubordinata per almeno un anno e mezzo, se non di più. In effetti, dunque, si conferma che i giovani laureati sono penalizzati. Peraltro, questa forma contrattuale riguarda esplicitamente loro, anche escludendo dall'analisi correttamente i borsisti di ricerca e dottorandi di ricerca.

Tutte queste dimensioni di svantaggio (salari, buchi legati a forme contrattuali più o meno instabili), l'assenza di ammortizzatori sociali, aliquote in passato particolarmente basse, si possono accordare in un unico indicatore: quanto nei primi anni di vita di carriera si accumula come montante contributivo. Queste sono tutte generazioni che stanno nel contributivo, all'interno del quale la pensione è specchio di quanto ottengono sul mercato del lavoro.

Sommando tutti questi elementi, ho indagato sull'entità di contribuzione ottenuta in questi 7 anni rispetto a un lavoratore mediamente sfortunato. Il dipendente mediano è quello che per tutta la vita e nei 7 anni lavora sempre, ma con un salario annuo lordo di 18.000 euro, quindi veramente *low profile* come dipendente. Nella *slide* 26, è calcolato, in termini di distribuzione, il rapporto tra il montante accumulato in 7 anni e quello di un dipendente mediano: la distribuzione è tutta a sinistra.

Ciò significa, nonostante le giovani generazioni siano più istruite, spesso più attaccate al lavoro per effetti di coorte, che hanno accumulato in due terzi meno di quanto avrebbe accumulato un dipendente comunque a basso salario.

Addirittura, da un calcolo in termini di povertà di contribuzione, chi ha accumulato meno del 60 per cento di quanto ha accumulato questo dipendente, in totale abbiamo, di nuovo, circa un terzo e anche tra i laureati la quota non è indifferente.

Per concludere e per stimolare la discussione, ritengo che non possiamo pensare che i problemi del mercato del lavoro italiano - chiaramente, non possiedo la bacchetta magica - possano essere affrontati rivolti unicamente a interventi su un unico lato di un unico mercato.

Il professor Tiraboschi, per sua preparazione, si concentra molto su aspetti giuslavoristi, aspetti molto importanti, ma, come spiegavo, si tratta sicuramente di condizioni necessarie, ma non sufficienti. Emerge, infatti, da tanti indicatori, compresi quelli sull'*overeducation* dei lavoratori, sulla dinamica dei salari, forti vincoli dal lato della domanda di lavoro, delle imprese, per cui bisogna sempre ragionare bene su come le misure modifichino gli incentivi o i comportamenti sotto quel punto di vista. Bisogna sempre ragionare in termini di strategie.

Purtroppo, i problemi sono complessi e multifaccettati, ma le risposte, benché continui a non disporre di una bacchetta magica, devono essere complete e strategiche, dal lungo respiro. Ovviamente, i tempi della politica spesso non permettono il lungo respiro, ma bisognerebbe provare a ragionare in termini di strategia.

Vi è un ultimo punto su cui invito alla discussione. Abbiamo detto che il mercato del lavoro è molto fragile, pieno di liquidità e di mobilità in ogni senso, soprattutto per i giovani, che si trovano all'interno del sistema contributivo. Quest'ultimo non è altro che uno specchio del mercato del lavoro.

Ci è stato sempre detto, anche nell'ultima riforma, che quello contributivo è un sistema equo. Io sono uno studioso dei sistemi previdenziali a lungo termine e quello contributivo è un sistema equo in termini attuariali, nel senso che restituisce quello che si è messo da parte. L'equità in termini sostanziali è un concetto di giustizia, dipende da come i versamenti effettuati nel mercato del lavoro nel corso della propria carriera sono giusti o meno, per cui non dobbiamo confondere la neutralità attuariale con l'equità.

Tante, dunque, sono le problematiche, da questo punto di vista, legate alla mor-

talità differenziale. Trattandosi di un *panel*, io seguo anche i dati relativi alle persone che muoiono: se stimo le correlate con la mortalità degli individui, mi accorgo che, chiaramente, tutte le variabili socio-economiche condizionano la mortalità. Pensiamo ai problemi dei lavori usuranti. I coefficienti di trasformazione nel sistema previdenziale sono molto complessi.

Tornando alle carriere dei giovani, uno dei problemi è rappresentato dai salari, lordi in questo caso. Nei miei dati, ho sempre ragionato in termini di salari lordi. Se spostiamo sul netto, la contribuzione rimane quella in termini di buchi lavorativi o di sussidio in termini di aliquota, che fortunatamente è stato compensato, ma, appunto, rischiamo di trovarci con delle accumulazioni di contributi molto bassi, che incidono sugli attuali giovani e incideranno in futuro.

Possiamo pensare che l'aumento dell'età pensionabile sicuramente migliorerà le prospettive future anche senza, tuttavia, correggere le iniquità che abbiamo avuto, ma - ancora, non ho la bacchetta magica per sapere se il mercato del lavoro futuro avrà difficoltà a mantenere i giovani ma non ne avrà nessuna a mantenere gli anziani - di nuovo, il messaggio che emerge da questi elementi è che abbiamo un mondo completamente eterogeneo.

Le *policy* dovrebbero cercare di rispondere alle eterogeneità delle situazioni, a problematiche, e non soltanto a queste situazioni. Non so se il presidente abbia visto, circolato in vari documenti, un mio lavoro di alcuni anni fa su una misura semplice e coerente con lo schema contributivo, che avrebbe potuto un minimo garantire chi era caratterizzato da bassi salari, bassa carriera. L'avevo definita pensione contributiva di garanzia e aveva il pregio di intervenire solo *ex post*, quindi senza nessun impatto immediato sul bilancio pubblico, su effettive fragilità. Se si versa il 20 per cento, ma poi si diventa miliardari, non si deve corrispondere un contributo figurativo oggi.

Quella misura aveva anche il pregio di incentivare l'accumulazione di contributi. In relazione alle nuove norme, soprattutto

per i bassi redditi, e all'aver spostato a 69 anni col vincolo di 1,5 volte l'assegno sociale per andare in pensione, ho visto alcune simulazioni realizzate con metodo di microsimulazione dell'università di Bologna: esiste il grosso rischio che non sia più vero che nel contributivo ogni euro di contributo in più darà un euro in più di pensione. Su quelle cifre, infatti, si rischia di arrivare all'assegno sociale che si riceve comunque, e quindi comportare delle forme di disincentivo.

Spero di essere riuscito a rimanere nei tempi.

MICHELE TIRABOSCHI, *Professore di diritto del lavoro all'Università di Modena e Reggio Emilia*. Nel tempo a disposizione, voglio rispondere a una sola domanda, che è la domanda principale di cui mi occupo, e cioè se sull'occupazione, in particolare giovanile, siano importanti delle riforme e quali.

Ho consegnato ampio materiale comparato internazionale e anche un commentario che, col mio gruppo di ricercatori dottorandi, 60 persone, abbiamo realizzato sul decreto-legge approvato mercoledì scorso. Avete, quindi, già un'analisi di 500 pagine di dettaglio, che analizzano punto per punto il provvedimento.

La domanda a cui voglio rispondere è proprio questa, cioè se le riforme del lavoro aiutino a contrastare l'occupazione giovanile. Credo che la domanda sia importante perché se l'è posta il Governo e ha dato una risposta mercoledì scorso, ma è un tema che ci accompagna da molti anni, con la legge Fornero esattamente lo scorso anno, con vari provvedimenti nelle passate legislature, su tutti, la legge Biagi e la legge Treu.

Credo che sia paradossale segnalare il fatto che siamo giunti, sul piano degli indicatori del mercato del lavoro, ma anche su quello delle risposte, quasi esattamente alla situazione del 1997, quando fu approvata la legge Treu. Trovo una simmetria incredibile tra le condizioni dei tassi di disoccupazione, dei tassi di occupazione presenti nel 1997 e quello che ci troviamo oggi, quasi una marcia

indietro, anziché andare avanti, che l'ultimo decreto dà in risposta all'occupazione giovanile, in particolare rispetto al piano Treu, che si basava su assi sostanzialmente simili.

Chiaramente, ho poco tempo a disposizione, quindi non potrò che procedere a una sintesi, che nasce da una considerazione molto banale e semplice, se volete, e anche empirica: provate a immaginare l'Europa — il tema dell'occupazione si analizza in chiave europea — colorata con un rosso fuoco dove c'è la situazione più critica e drammatica per l'occupazione, per i giovani e per le donne inoccupate e disoccupate, e verde dove c'è, invece, una situazione positiva, nonostante la crisi internazionale.

Da giurista, osservo che compare un'Europa con un cuore costituito da Germania, Austria, Olanda e Danimarca, dove la situazione occupazionale è positiva, cresce il tasso di occupazione, non c'è disoccupazione significativa e, soprattutto, non esiste un divario tra l'occupazione dei giovani e degli adulti. I giovani tedeschi e austriaci non sono penalizzati 2, 3, 4 volte, come avviene, invece, in altra parte d'Europa. In Italia, si è penalizzati 4 volte di più se si è giovani.

Cosa caratterizza questi Paesi? Rispondo da giurista. Nei Paesi col verde non esiste il problema dell'articolo 18, ma normative molto rigide sui licenziamenti, per cui il tema della flessibilità in uscita dal mercato lavoro non è così decisivo. Esiste un sistema educativo che funziona, eccellenza educativa, eccellenza scolastica, i giovani sono fatti entrare a 15 anni nel mercato del lavoro attraverso percorsi educativi formativi, il loro apprendistato. Quello che per noi è un contratto temporaneo, flessibile, a basso costo, lì è scuola, parte del sistema educativo e di istruzione e formazione.

In secondo luogo, quando usano questi strumenti, hanno un sistema di relazioni industriali che funziona ed è coerente, partecipativo, cooperativo, senza conflitto. In relazione all'ingresso dei giovani, un apprendista italiano prende il 70 per cento come operatore qualificato, l'ap-

prendista svizzero il 18, l'austriaco il 30, il tedesco il 33. Si tratta di percorsi graduali di insediamento stabile attraverso la formazione.

In questi Paesi verdi, propositivi, esiste un eccellente sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro anche nelle scuole, nelle università, che da noi manca, non tanto perché servano nuovi attori del collocamento - già esistono le agenzie private e le agenzie pubbliche - ma perché ne esistono che non si limitano a un incontro tra domanda e offerta di lavoro: si presenta un curriculum, non va bene, viene scartato.

È un incontro dinamico tra domanda e offerta di lavoro. Uffici di collocamento nelle scuole e nelle università progettano i percorsi educativi formativi in funzione delle esigenze del mercato del lavoro, non in maniera supina alle esigenze del mercato, ma in maniera intelligente, anche proiettandosi nel futuro e cercando di capire cosa servirà in questi Paesi tra 5 o 10 anni in termini di competenza e di profili professionali.

Infine, in questi sistemi, oltre a una buona scuola, un buon sistema educativo, un buon sistema di transizione scuola-lavoro, un sistema cooperativo di relazioni industriali, esiste un quadro normativo chiaro, semplice e semplificato.

Rispetto a questo, il decreto-legge appena approvato offre delle risposte e gioca su due fronti: delle risposte normative, introducendo un po' più di flessibilità perché la Fornero ha un po' irrigidito, e una dotazione di incentivi economici pensando che siano questi una leva importante e significativa per incentivare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Il tema è complesso. Sugerirei, anche per come potrete incidere nel dibattito parlamentare di conversione, su questo punto: cercare di unire le azioni in campo e in atto perché, diversamente, si tratterà di interventi di *marketing*, di facciata, ma che non incideranno.

Abbiamo un provvedimento costruito in comparti stagni, dove il piano degli incentivi va per conto suo. Non si capisce se questo piano si applichi, per esempio,

anche agli apprendisti, che sono lavoratori a tempo indeterminato, per cui non c'è correlazione tra quel pacchetto enorme di incentivi, quelli attualmente in vigore e le tipologie contrattuali che li accorpano.

Si parla molto di garanzie per i giovani, ma non esiste alcun raccordo tra queste, di cui parla il decreto, e le misure di incentivazione; non esiste alcun raccordo, sollecitato proprio ieri dal commissario europeo, tra garanzie ai giovani, strumenti di tirocinio e strumenti di apprendistato. La legge Treu prevedeva un piano significativo e cospicuo di tirocini e, addirittura, coperture finanziarie per tirocini curriculari, nel senso che si paga uno studente universitario perché vada in azienda. I programmi esistono, sono già dei percorsi curriculari attivati: se esistono risorse, utilizziamole in favore di chi già è uscito dal mercato del lavoro.

Servirebbe, dunque, un intervento che dia meno enfasi alle regole e alle norme sul lavoro, che non creano occupazione, ma possono bloccarla, come dimostra in parte la legge Fornero. Si creano molti disincentivi normativi se il quadro normativo è incerto. Non è possibile cambiare ogni anno il quadro normativo di riferimento perché questo spiazza le scelte degli operatori. Oggi, un'impresa che deve assumere, non lo fa perché sta aspettando il decreto-legge, che però non è operativo perché ben l'80 per cento di queste norme non sono attuate, hanno bisogno di provvedimenti normativi secondari, trasferimenti alle regioni, decreti attuativi, circolari interpretative.

Faccio notare che l'incentivo della legge Fornero dello scorso anno, 28 giugno 2012, per l'uscita graduale degli anziani ha avuto il suo chiarimento interpretativo il 21 giugno di quest'anno e le imprese si bloccano di fronte a questi interventi.

Altro non ho da aggiungere tranne, appunto, segnalare che, secondo l'analisi internazionale comparata, bisogna portare poca enfasi sul quadro normativo, quanto piuttosto poche azioni di sistema e coerenti. Il nostro Paese non ha la tradizione di costruire su quello che ha: si emanano norme che non vengono attuate e, tenden-

zialmente, rimangono sulla carta. Non so dire, quindi, se le riforme creino occupazione. È chiaro che quelle che non procedono, che bloccano, che creano disincantivi normativi, bloccano l'attività delle imprese e le opportunità per i nostri ragazzi.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e do ora la parola ai deputati che intendano porre domande o formulare osservazioni.

WALTER RIZZETTO. Ringrazio i due relatori. La mia sarà soltanto una breve considerazione, ma spero incisiva. All'inizio, il dottor Raitano ci ha spiegato, se me lo conferma, che all'inizio di carriera i maggiori problemi, perlomeno nei primi 5 anni della carriera lavorativa, sono fondamentalmente dei laureati e non di coloro con un tasso di scolarizzazione più basso rispetto alla laurea. Inoltre, ha sottolineato gli alti tassi di caduta del lavoro a tempo indeterminato.

Mi fa piacere che confermi questo dato. Rispetto, infatti, all'ultimo decreto del Governo in risposta a tutto questo, il n. 76, pubblicato poche ore fa in *Gazzetta Ufficiale*, se è vero che i maggiori problemi sono dei laureati entro i primi 5 anni, è anche vero che i contributi di questo decreto beneficeranno coloro che sono privi di impiego regolarmente da almeno 6 mesi, e fin qui ci siamo, coloro che sono privi di un diploma di scuola media superiore o professionale, e qui evidentemente non ci siamo se i maggiori problemi sono quelli dei laureati, e coloro che vivono da soli, con una o più persone a carico. Evidentemente, ci sono due idee piuttosto differenti rispetto alla platea da aiutare.

Inoltre, il professor Tiraboschi spiegava che, nei Paesi europei con più verde, è ottimo il rapporto anche tra scuola e università. Cito sempre dello stesso decreto che parte di questi fondi, di queste coperture saranno prese nella misura di 7,6 milioni per l'anno 2014 mediante corrispondente riduzione del fondo per il funzionamento ordinario delle università.

Anche qui, ci sono due idee piuttosto divergenti.

Concludo con un'ultima considerazione. Se i tassi di caduta sono più importanti rispetto ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, le aziende che dovranno prendere questi contributi saranno proprio quelle che dovranno garantire ai lavoratori, dopo i 650 euro mensili, un contratto a tempo indeterminato. È molto probabile, allora, che dopo qualche tempo, se queste statistiche sono confermate, prenderemo il contributo, proporremo un lavoro a tempo indeterminato, che però sarà disatteso entro qualche mese o qualche anno. Vorrei una sua valutazione al riguardo.

DAVIDE TRIPIEDI. Non ricordo il nome del signore là, il secondo relatore!

PRESIDENTE. Non si tratta di « un signore là », ma del Professor Tiraboschi!

DAVIDE TRIPIEDI. Il professor Tiraboschi ha citato l'articolo 18: vorrei sapere cosa c'entra con la disoccupazione giovanile. Ricordo che esiste sempre il giustificato motivo oggettivo e l'operaio può essere licenziato serenamente anche con l'articolo 18, con giusta o senza giusta causa. Sarà l'operaio a impegnarsi per fronteggiare la causa, se ritiene ingiusto il licenziamento.

TITTI DI SALVO. Vorrei fare due brevi considerazioni, con la premessa del ringraziamento sincero ai due nostri ospiti, al dottor Raitano e al professor Tiraboschi.

Come era naturale che fosse, le loro considerazioni ci richiamano a un giudizio anche sul decreto Giovannini, invito a cui non accederò perché è un'altra la sede, mentre mi limiterò alle due considerazioni che anticipavo.

Il dottor Raitano ci parlava di una difficoltà sui dati di lettura dovuta a una mancata messa a disposizione da parte dell'INPS. Sicuramente, questo è un richiamo, presidente, che penso dovremmo avere cura di recepire. Ricordo, mettendolo in relazione anche ad altre riflessioni

sulla vita futura dei giovani precari, che sarà un futuro di pensionati poveri. Ciò è talmente vero che anche in questo caso l'INPS ha fatto il gesto di togliere la possibilità che sia letto il calcolo contributivo per persone che sono in quella condizione contributiva. Chiedo, dunque, al presidente un rapporto con l'INPS, che va messo a registro da questo punto di vista.

Rivolgo la seconda riflessione al professor Tiraboschi, non per avviare un discorso che la Commissione condurrà sul decreto Giovannini, ma per un'unica considerazione: penso che, in questo caso, abbia ragione il Ministro Giovannini quando afferma che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali non crea lavoro. Convengo anche con l'accento che lei poneva raccontandoci delle mappe verdi e rosse sul rapporto tra regole e assunzioni, ma il problema principale del nostro Paese è creare lavoro, quindi la domanda di lavoro che si può realizzare attraverso investimenti.

Oggi, il tema dell'Italia è come si incentivano gli investimenti ai privati, magari anche come l'intervento pubblico possa stimolarli. Mi pare dimostrabile che anche gli incentivi alle assunzioni - pare sia dimostrato e mi fido della serietà dei ricercatori che hanno condotto questi studi - non determinino nuova occupazione, ma si limitino a un generoso sgravio contributivo, pure giusto, a chi comunque avrebbe assunto. Il problema, quindi, non è soltanto come si crea lavoro, ma come si crea nuovo lavoro.

MASSIMILIANO FEDRIGA. Ringrazio i nostri ospiti e il professor Tiraboschi perché condivido per il 90 per cento le affermazioni che ha portato in questa Commissione.

Vorrei limitarmi, però, a porre una questione in relazione all'introduzione del sistema contributivo, che penso sia, soprattutto nel medio e lungo periodo, una di quelle riforme che, purtroppo, penalizzerà di più i giovani.

Anche in questo caso, condivido che il sistema contributivo non sia equo. Il coef-

ficiente di trasformazione non restituisce quanto si è versato. Siamo, infatti, in un sistema solidaristico. Se si restituisse quanto è stato versato, basterebbe un semplice calcolo di quanto è stato versato dal momento in cui si va in pensione all'aspettativa di vita con gli interessi legali: il risultato diviso per i mesi che si presume si possa sopravvivere sarebbe la cifra spettante.

Quella che, col contributivo, i lavoratori ricevono quanto versato è una leggenda. Siamo in sistema solidaristico e, appunto, si tengono in considerazione diversi fattori, tra cui le pensioni di reversibilità, che però non restituiscono quanto il lavoratore effettivamente ha versato.

In un articolo interessante - scusi se colgo l'occasione - su *ItaliaOggi*, se non sbaglio, dello scorso anno si evidenziava quanto, in media, un lavoratore riceve in meno rispetto a quanto ha versato col sistema contributivo. Vorrei sapere se esista qualche spunto per migliorare il sistema rendendolo, in quel caso, equo anche dal punto di vista sociale e non solamente della tenuta dei conti delle casse previdenziali. Mi sembra che, attualmente, sia quella l'unica equità.

DAVIDE BARUFFI. Ho interpretato così le parole del dottor Raitano rispetto ai giovani laureati che accedono al mercato del lavoro. Si trovano in una condizione paradossale, se ben capisco, di svantaggio, dal punto di vista della fragilità, soprattutto rispetto alle forme, non tanto dal punto di vista dell'occupabilità in confronto ai loro colleghi con percorsi formativi più brevi, senza nulla togliere alla considerazione e alla disciplina presenti nell'ultimo decreto, di cui avremo modo di entrare nel merito.

Mi pare, inoltre, di capire che l'indicazione proveniente dalle considerazioni del professor Tiraboschi sia che dovremmo essere scoraggiati dal ricercare delle scorciatoie. Per molto tempo, abbiamo spostato sul tema del mercato del lavoro, sulle regole che vi presiedono, decisamente im-

portanti. Avremmo dovuto ricercare una parte delle risposte nelle politiche industriali o di sistema.

Il primo suggerimento, quindi, se capisco bene, che viene al legislatore è di provare a garantire un po' di stabilità a queste regole, tutte perfettibili, tutte migliorabili, ma non sarà per quella strada che creeremo nuovi spazi reali, quanto piuttosto provando, se me lo conferma, a incrociare una serie di altri elementi rintracciabili anche nell'ultimo decreto del lavoro dal punto di vista degli incentivi fiscali o su altre scelte che ci apprestiamo a fare dal punto di vista dell'occupazione giovanile.

Mi riferisco alle garanzie ai giovani e ad altre leve che saranno a disposizione coi fondi comunitari. Servirebbe implementarle all'interno di quelle scelte, facendole diventare risposte di sistema. Per noi, questo è molto pertinente dal punto di vista della possibile soluzione o il passo in avanti che possiamo compiere come sistema Paese per diventare un po' più verdi e meno rossi, naturalmente non dal punto di vista politico.

GIORGIO PICCOLO. Il dottor Raitano ha condotto un ragionamento sul contributivo e sull'equità. Posso condividere in linea di principio, ma vorrei sapere se esista uno studio credibile sul rischio che chi va in pensione con il contributivo potrebbe addirittura ricevere un ammontare ridotto rispetto all'assegno sociale. Si dovrebbe intervenire con forza. Rischieremo sicuramente di avere dei problemi non solo con l'equilibrio del sistema pensione, ma complessivamente anche per l'evasione.

Ovviamente, non condivido, dal punto di vista culturale, per la mia esperienza, quanto il professor Tiraboschi sosteneva sulle misure sul mercato del lavoro e la presenza di regole rigide. In merito all'articolo 18, inoltre, non so se abbiate condotto uno studio. L'ex Ministro Fornero ha, in qualche modo, garantito la possibilità del licenziamento per motivi economici: non so se esista una differenza. Credo, invece, si tratti di un tema che non

c'entra proprio niente col problema che abbiamo affrontato. Non vedo, infatti, una rigidità e gli stessi imprenditori, da questo punto di vista, ne stanno dando atto. È più ideologica che una questione che veramente incida sulla possibilità di nuova occupazione.

Quanto al tema degli apprendisti, non credo lei lo ponesse come un auspicio di differenza con gli altri Paesi. Personalmente, sono stato apprendista e posso affermare che facevo più di molti altri. Era un'evasione, da questo punto di vista. L'apprendista dovrebbe essere un momento di formazione legato anche alla scuola: in quel caso, si potrebbe parlare anche di quel 17-20 per cento. Gran parte dell'apprendistato, però, di fatto è un lavoro a tutti gli effetti.

Quanto a una maggiore incisività sull'elemento della formazione, non credo che potremmo immaginare, almeno per il modo in cui l'apprendistato è normato oggi, salari al 17 o al 20 per cento. Saremmo vicini al lavoro nero.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

MICHELE RAITANO, *Ricercatore in politica economica presso l'Università di Roma «La Sapienza»*. Vi ringrazio per le tante domande e per i tanti spunti. Ho preso un po' di appunti. Spero di riuscire a essere esaustivo, altrimenti potremo continuare, eventualmente, per altri chiarimenti.

A proposito di quanto diceva l'onorevole Rizzetto, la domanda che dovremmo porci proprio rispetto alla problematica dei laureati e che è tornata in varie discussioni, riprendendo un po' il mio discorso, devo sottolineare che sono un economista e mi occupo di disequaglianze, di *welfare* e di mercato del lavoro. Non sono, quindi, un macroeconomista, ma devo comunque ammettere che il mio senso di priorità va sempre nella direzione dell'importanza del sistema produttivo e della domanda di lavoro.

Con una battuta, anche in linea con quanto spiegava il professor Tiraboschi, se

realizzissimo lo stesso grafico a colori con indicatori di innovatività delle imprese, che sono quelli che causano la domanda di lavoro qualificata e i lavori stabili — una volta formato un lavoratore, l'azienda non se ne priva e il caso della Danimarca è straordinario da questo punto di vista — probabilmente, ne uscirebbe una mappa coi colori di verde e rosso analogamente a prima. Chiaramente, bisogna decidere sempre se sia nato prima l'uovo o la gallina.

Sono perfettamente d'accordo che dovremmo avere una strategia in cui, a un certo punto, si cerca di incidere su aspetti veramente profondi, mentre sul quadro normativo bisognerebbe intervenire sulle fragilità più gravi.

Ho studiato in passato il caso della Danimarca. Secondo gli economisti danesi, la *flexsecurity*, il modello danese, funziona, ma perché quel Paese ha sempre avuto un sistema flessibile, con altri ammortizzatori sociali. Il sistema funziona bene perché è strumentale rispetto alle caratteristiche del sistema produttivo del Paese.

In Danimarca — parlo del pre-crisi, ma le cose possono essere cambiate relativamente poco — è un Paese di piccole imprese, quindi senza la possibilità di finanziarsi la formazione, che però vogliono competere sulla produttività, non sul costo del lavoro. Hanno, quindi, bisogno continuamente di riconvertire la manodopera anche attraverso periodi di disoccupazione e che l'operatore pubblico paghi in qualche modo le politiche attive con politiche di formazione molto diffuse.

Sono perfettamente d'accordo con Tiraboschi che in Danimarca esista un alto livello di concertazione, condizioni complementari. Purtroppo, non possiamo pensare di inserire un arto in un corpo. Quando il 99 per cento è quello di un altro corpo, si rischia una crisi di rigetto. Dovremo valutare sempre le considerazioni complementari.

Sul caso danese, mi rifaccio anche al testo redatto dal presidente insieme al Ministro Treu e a Palo Borioni anni fa e che metteva proprio in evidenza che la specificità danese non risiedeva nelle leggi

del lavoro, ma nel tipo di sistema produttivo e nell'aver creato leggi ottime rispetto al quel tipo di sistema.

Secondo i più importanti economisti del lavoro europeo, il tipo di legislazione sul lavoro è una risposta ottima al capitale sociale del Paese, quindi alla quantità di fiducia e di concertazione, e al tipo di sistema produttivo. Si mostrava, ad esempio, che per non tutti i Paesi i sistemi più flessibili sono migliori di sistemi meno flessibili.

Quanto agli incentivi e con la premessa che in questi dati c'è poca interpretazione, poca analisi, soprattutto in quelli che vi ho illustrato, che sono una fotografia che avrebbe potuto scattare chiunque altro li avesse avuti a disposizione, una delle indagini — parliamo di vecchio apprendistato, pre-Fornero — verteva sulla questione se l'apprendistato servisse a una stabilizzazione.

Se utilizzato non per risparmiare sui costi, ma per formare, dovremmo aspettarci che chi si è stabilizzato passando per l'apprendistato sia più forte, che, in presenza di una crisi, sia quello che perde il lavoro, come si dice in gergo, in termini di *flexibility*, ovvero ha una maggiore occupabilità, una maggiore *employability*.

Emergeva dai dati che, confrontando i vari contratti di ingresso più o meno instabili, gli apprendisti si stabilizzano più di chi è a gestione separata o un po' più di chi ha un contratto a termine. Una volta, però, stabilizzati, gli apprendisti sono quelli che perdono più facilmente il lavoro. Questo ci fa capire che il vincolo sta dal punto di vista che, evidentemente, quel tipo di formazione non serviva.

Allora, bisogna sempre creare incentivi che si muovano non solo sul lato del costo, ma su quello della produttività, che è quella che veramente ci spinge. Diversamente, avremo sempre una misura di breve periodo. So che è complicatissimo. Non consideratemi come il solito ricercatore universitario che parla di misure complicatissime da realizzare, è su queste dimensioni che bisogna ragionare.

A proposito delle domande degli onorevoli Fedriga e Piccolo sul sistema con-

tributivo, parto da un presupposto. Il sistema contributivo è, a mio avviso, una cornice assolutamente da mantenere perché è di chiarezza del sistema, ha delle sue caratteristiche. Al suo interno, bisogna, però, capire che, appunto, non è un sistema equo, ma neutrale in media. Le donne, giustamente, visto che sono penalizzate sul mercato del lavoro, hanno lo stesso coefficiente di trasformazione degli uomini, ma vivono in media più a lungo; le persone più ricche vivono molto più a lungo delle persone più povere, però, e hanno lo stesso coefficiente di trasformazione.

I coefficienti di trasformazione - rispondo specificamente alla sua domanda - anche se è un po' una scatola nera, a proposito della quale si discusse tanto, all'epoca del protocollo sul *welfare*, di rivederla, di renderli trasparenti - sono calcolati sull'aspettativa di vita attesa, calcolando un tasso di crescita del PIL predefinito che incorpora la probabilità di lasciare un erede. Le forme di differenziali in media sono neutrali, ma alcuni trasferimenti vanno da chi vive meno a lungo verso chi vive più a lungo, e spesso sono i più avvantaggiati quelli che vivono più a lungo, e dai *single* o dalle coppie di fatto verso gli sposati. In media, il sistema non va in deficit, ma ha delle forme di distribuzione.

Il punto è che, a mio avviso, bisogna sempre renderle trasparenti. Reputo, ad esempio, che sia assolutamente giusto avere lo stesso coefficiente per uomini e donne, ma anche un elemento che possa tutelare l'aspettativa di vita più bassa di alcune categorie di lavoratori o la circostanza per cui si è lavorato, non per nostra volontà, da parasubordinati e si sono, quindi, versati 11 mesi di contribuzione all'anno anziché 13 (perché licenziati a luglio con aliquote più basse e via scorrendo).

Il mio messaggio è che bisogna prevedere mettere dei meccanismi di trasparenza. La cornice va benissimo, ma non vuol dire che non debba contenere meccanismi interni. Si ricorda sempre che la Svezia è ultracontributiva, ma il fatto è

che ha uno zoccolo di base elevatissimo, per cui, di fatto, la pensione contributiva si calcola dai salari medio-alti in poi. Non sono per negare uno zoccolo, ma eventualmente vi lascerò del materiale per una riflessione su quest'aspetto.

Onorevole Piccolo, non esiste il rischio che si riceva di pensione meno dell'assegno sociale, ma quello, con le nuove norme, che non si vada in pensione prima del raggiungimento di una certa situazione: il paradosso è che a 69 anni, per le coorti del contributivo, si riceve l'assegno sociale, mentre si riceve la pensione a 73 se è sotto 1,5. Questo significa che l'incentivo a versare i contributi si abbatte tantissimo, soprattutto in età avanzata, perché c'è una misura poco più grande.

Dato che i livelli salariali si sono abbassati, i rischi di carriere che potessero arrivare a questo - un tempo era 1,2, quindi c'era comunque un po' di cumulabilità ancora più alta - non erano previsti. Con queste dinamiche di carriera - ho delle stime - per cui basta lavorare tutta la vita da dipendente, ma *part-time*, quindi con metà salario, e quindi metà contribuzione, che nel contributivo si rischia di uscire a 73 anni perché non si arriva a 1,5 volte l'assegno sociale.

Capirete che non è vero che un euro di contributi corrisponde a un euro di pensione. In quel caso, ogni euro di contributo sarà 0,33 per cento di pensione perché avrei ricevuto l'assegno sociale comunque. Questo è un aspetto su cui bisogna attentamente ragionare.

A proposito di quanto diceva l'onorevole Baruffi, il problema che emerge rispetto agli altri per le giovani generazioni è che, in termini relativi, stanno peggiorando. Chiaramente, fortunatamente le giovani generazioni, in termini salariali, su più dimensioni, tendono a stare meglio di chi non ha studiato. Un rendimento del capitale umano c'è sempre, ma è fortemente diminuito. Dobbiamo chiederoci perché.

Fondamentalmente, possiamo darci due spiegazioni: l'offerta di laureati è aumentata e la domanda non ha seguito oppure è peggiorata la qualità dei laureati, ma qua

non possiamo ragionarne perché dovrebbe essere peggiorata pure la qualità dei diplomati, della scuola elementare, o possiamo pensare che la domanda di lavoro non riesca a muoversi di pari passo.

Secondo tanta letteratura, le diseguglianze nel mondo sono cresciute perché è aumentata la domanda di lavoro rivolta ai laureati, il cosiddetto progresso tecnico a favore degli alti *skill*: in Italia, osserviamo il contrario e questo può essere legato al fatto che la domanda di lavoro è diminuita. Se continuamente si cambia datore, si continua a lavorare, ma l'anzianità di servizio nell'impresa, che è quella che fa avere spesso gli scatti, rimane bassa, per cui si rimane su una curva più bassa. Se non si riesce a incontrare una domanda di lavoro sufficiente, si rischia di essere sotto inquadri, nel qual caso si verifica una perdita salariale. Anche qui, allora, purtroppo, bisogna indagare attentamente tutti e due i lati.

È chiaro che al lato dell'offerta si può pensare con un decreto immediato, ma per la domanda è diverso. In ogni caso, sono necessari degli incentivi anche quando si interviene sull'offerta, delle norme che non disincentivino una buona domanda, che incentivino la produttività piuttosto che il risparmio dei costi.

MICHELE TIRABOSCHI, *Professore di diritto del lavoro all'Università di Modena e Reggio Emilia*. Anch'io ringrazio per le sollecitazioni e le domande. Sono un po' a disagio, nel senso che forse non mi sono spiegato a sufficienza. Chiaramente, il tempo a disposizione è poco.

Sostenevo proprio esattamente il contrario rispetto a quanto qualcuno di voi ha voluto evidenziare. Forse qualcuno di voi è giovane, ma dalla legge Treu in avanti si discute se il tappo all'occupazione in Italia, giovanile in particolare, sia o non sia l'articolo 18: ho risposto che non lo è.

Ho affermato che esiste un confronto comparato che ci porta a rilevare come Paesi come la Germania, che ha un sistema fortissimo di rigidità in uscita, non abbia problemi occupazionali, crei occupazione, i giovani trovano lavoro.

Non è un problema di regole, di rigidità. Stavo sostenendo, appunto, esattamente il contrario.

Questi Paesi - il tema dell'innovazione può essere aggiunto - sono molto più forti e hanno migliori indicatori sul mercato del lavoro perché hanno fatto altri investimenti sulla qualità del sistema educativo, sulla transizione scuola-lavoro, hanno un sistema di relazioni industriali partecipativo, non litigano in continuazione sulle regole e le norme senza attuarle mai.

Il suggerimento molto pratico e umile era quello di andare nella direzione di non cercare ancora una volta scorciatoie, l'ennesima riforma normativa del lavoro, già fatta con la Fornero, con l'articolo 8, che delega a un'azione collettiva, col pacchetto *welfare* nel 2007, con la legge Treu, con la legge Biagi e via dicendo. Il problema non sono le scorciatoie o le norme, ma costruire un sistema. Si trattava di un piccolo contributo che potrebbe aiutarvi nel percorso di implementazione del decreto-legge appena approvato, cercando di evitare la singola frammentazione normativa e per costruire una visione che metta assieme i pezzi.

Nel decreto n. 76 manca una visione d'insieme. Non è possibile - ripeto che si tratta di un'intuizione molto banale - che, all'articolo 1, il Governo voglia promuovere l'occupazione stabile dei giovani che hanno meno di 29 anni con incentivi economici se fino a ieri ci si diceva che l'occupazione degli *under 29* è incentivata economicamente e normativamente con l'apprendistato.

L'articolo 1 del decreto non è compatibile con l'apprendistato. Stiamo buttando via l'apprendistato? Un imprenditore oggi, per assumere un *under 29*, userà l'apprendistato che abbiamo provato a ricostruire dalla legge Treu in avanti o questi nuovi incentivi che non richiedono alcun vincolo formativo e alcun onere burocratico? Questo era il tema.

Lo stesso vale per i tirocini, che rischiano di cannibalizzare nuovamente l'apprendistato. Evidentemente, un imprenditore preferirà ricorrere a un tirocinante a 300 euro visto che, in base alle

nuove linee guida della legge Fornero, il tirocinio può durare fino a un anno. Non capisco perché prendere un apprendista, che costerebbe il triplo.

Nel decreto, sui tirocini si compie un nuovo passo indietro. Secondo la scadenza di fine luglio, tutte le regioni devono conformarsi alle linee guida Fornero, ma alle regioni che non fanno nulla non succede nulla, si applica la legge Treu con durate diverse, senza obbligo di pagare il congruo compenso e via dicendo.

Lo stesso discorso vale per il provvedimento indicato prima, che toglie 7,6 milioni di euro più 3 milioni al fondo di finanziamento ordinario dell'università per pagare i tirocini curriculari, laddove, per il Ministro Fornero, le zone di criticità sono sui tirocini non curricolari, cioè non il tirocinio fatto mentre si è studenti. Nessuno dubita che quello sia il tirocinio genuino di una scuola che manda uno studente a formarsi 3 mesi in azienda. La criticità esiste quando, invece, terminata la scuola o l'università, si sta cercando un lavoro e al diplomato o al laureato non è offerto un lavoro o un contratto, ma un tirocinio.

Oggi, 11 milioni di euro, le poche risorse di cui disponiamo, sono destinati a erogare 300 euro a uno studente universitario anziché erogarli per la costruzione di un servizio di *placement* universitario, che oggi non esiste. L'idea era quella di mettere assieme i pezzi.

La *Youth guarantee* tanto pubblicizzata rischia di fare la brutta fine della *flexsecurity*, una parola vuota in cui mettiamo quello che vogliamo. Potrebbe rappresentare una grandissima occasione per mettere assieme i frammenti normativi e ricondurli a un sistema, dare un senso al sistema, appoggiarli su tutti i servizi di impiego, come quelli che incontrano le offerte di lavoro presenti nelle scuole e nelle università. Bisognerebbe ricondurre allo *Youth guarantee* le misure previste nel pacchetto lavoro sul tirocinio o sull'apprendistato.

Non voglio farvi perdere molto tempo, ma l'intervento sull'apprendistato, all'articolo 2 del decreto, va per conto suo

rispetto all'articolo 1. Ciò che non funziona dell'apprendistato, per cui anche le comparazioni con gli altri Paesi non reggono, è che da noi l'apprendista, secondo l'ISFOL, quindi l'Agenzia tecnica del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, non riceve quasi mai una formazione. Non si può parlare, allora, di apprendistato tedesco perché, in realtà, il nostro è un contratto temporaneo, flessibile, che piace perché abbatta il costo del lavoro, cosa che probabilmente da domani sarà più difficile perché ha la concorrenza dei tirocini a 300 euro e del piano di incentivi del Governo. Il tema è costruire il sistema della formazione per l'apprendistato, non cambiare tre o quattro norme sull'apprendistato.

L'ultimo riferimento era proprio alla lezione tedesca, che molti oggi stanno pubblicizzando, e questo è un punto concreto, non ideologico. Dire che un apprendista austriaco o svizzero o tedesco prende una retribuzione pari al 30 per cento del lavoratore qualificato non equivale a equipararlo al lavoro nero o allo sfruttamento, ma quello strumento non è un contratto di lavoro, è scuola, non è offerto, come da noi, a ragazzi che hanno 20, 25, 29 anni, ma a ragazzi di 15, che vanno due giorni a scuola e tre a lavoro, laddove si parla di lavoro con una parte teorica e una pratica.

Il suggerimento che volevo, appunto, offrire era quello di non smontare nuovamente un edificio che faticosamente si sta costruendo, di non cercare scorciatoie, di garantire un quadro di stabilità normativa. Gli attori del sistema delle relazioni industriali, gli operatori del mercato del lavoro, le imprese, i sindacati, gli stessi lavoratori possono, in questo modo, costruire su questo edificio. Se cambiate ancora delle pietre angolari - quelle sono in gioco e di vari edifici importanti - è chiaro che non si costruisce nulla.

PRESIDENTE. Ha chiesto la parola l'onorevole Tinagli, alla quale la concediamo in via del tutto eccezionale.

IRENE TINAGLI. Con la sua domanda al dottor Raitano, il collega Rizzetto si

preoccupava del fatto che, secondo i dati che ci ha mostrato, sono grossi i disagi per i laureati, per cui, a suo avviso, le misure del decreto che, invece, guardano a chi non ha diploma, sono completamente fuori strada.

Mi sembra, però, che si tratti di due questioni non confrontabili. Credo di capire, infatti — ho perso le prime *slide* su come è stato impostato lo studio — che si indaghi su chi è entrato nel mercato del lavoro. Si guarda alla probabilità condizionata di aver già trovato lavoro. Con questa condizione, per i primi 5 anni la fragilità è quella della condizione lavorativa, non della probabilità di trovare lavoro. Il collega Rizzetto, invece, si riferiva alla probabilità a trovare lavoro. Forse il legislatore si preoccupava di questo nella legge, cioè cercare di dare lavoro a chi non ha proprio probabilità nemmeno di trovarlo.

Sulla base della sua esperienza e dei suoi studi, se, anziché sulla condizione lavorativa nei primi 5 anni, quindi legata alla probabilità condizionata a trovar lavoro, dovesse concentrarsi sulla proprietà secca di essere occupato o disoccupato nel medio periodo, saprebbe dirci se il titolo di studio penalizzi o meno rispetto a non averlo? Vorremmo capire anche nell'ottica di un quadro più grande.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Raitano per la replica.

MICHELE RAITANO, *Ricercatore in politica economica presso l'Università di Roma «La Sapienza»*. Il titolo di studio non penalizza rispetto a chi ha la licenza elementare, ma, in termini relativi, il peggioramento nei confronti di chi ha il titolo

di studio è molto forte. Guardare, quindi, soltanto a quel pezzetto di mercato del lavoro — correttissima l'interpretazione metodologica dell'onorevole Tinagli — ci dice comunque già qualcosa, soprattutto che la forma contrattuale di ingresso anche attraverso l'apprendistato vecchio, di chi aveva un titolo di studio basso, era il tempo indeterminato. Significava, infatti, che comunque esisteva un canale ultraagevolato dal punto di vista contributivo, dei costi, che permetteva di entrare.

Di nuovo, con l'intervento nel breve periodo non si osserva una difficoltà a entrare tanto più alta per chi ha un titolo più basso o per chi ha la laurea. Si osserva una differenza grossa, in realtà, sul tipo di contratto. Una volta entrati, c'è molta più difficoltà a mantenere il lavoro per chi ha un titolo basso che per i laureati, ma la difficoltà a mantenerlo è consistente anche per i laureati. Una differenza enorme non si osserva.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri ospiti.

Abbiamo concluso il primo ciclo di audizioni. Cercheremo di predisporre un documento sulla base di questa prima fase di audizioni molto importanti per la nostra discussione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 16 settembre 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

ISSN 1121-0712

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

Anticipazione

*La disoccupazione giovanile in tempo di crisi:
un monito all'Europa (continentale) per rifondare
il diritto del lavoro?*

Michele Tiraboschi

N. 2/XXII - 2012

GIUFFRÈ EDITORE

Rivista di
ADAPT-CENTRO STUDI
"MARCO BIAGI"

La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?

Michele Tiraboschi

Sommario: 1. Posizione del problema. – 2. Disoccupazione giovanile: le prospettive di analisi offerte al giurista del lavoro da una indagine comparata. – 3. *Flexicurity* e apprendistato: i limiti della proposta del c.d. "contratto unico". – 4. Le (principali) determinanti della disoccupazione giovanile: sistema educativo, transizione scuola-lavoro, istituzioni del mercato del lavoro, sistema di relazioni industriali. – 5. Prospettive per un percorso di ricerca interdisciplinare.

1. Posizione del problema.

Decisori politici, attori sociali e opinione pubblica seguono con attenzione e crescente preoccupazione il drastico peggioramento della disoccupazione giovanile. In Europa più che altrove ⁽¹⁾. Tutte le principali istituzioni internazionali ⁽²⁾ – confortate, in questo, dalle analisi degli esperti del mercato del lavoro ⁽³⁾ – sembrano confermare, del resto,

* *Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Questo scritto, destinato al Liber Amicorum Marcello Pedrazzoli, è la sintesi di un più corposo progetto di ricerca ADAPT-Centro Studi Marco Biagi sulla occupazione giovanile durante la crisi presentato dall'Autore al 64th Annual Meeting della Labor and Employment Relations Association (Chicago, 6-8 gennaio 2012).*

⁽¹⁾ Alquanto diversa è, del resto, la prospettiva culturale attraverso cui il problema della disoccupazione giovanile viene visto e analizzato in altre aree del globo e, segnatamente, nei Paesi in via di sviluppo. Rinvio sul punto a I. SENATORI, M. TIRABOSCHI, *La sfida della occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività del lavoro e investimento in capitale umano*, in *q. Rivista*, 2008, n. 3.

⁽²⁾ Cfr., a titolo meramente esemplificativo, ILO, *World of Work Report 2012. Better jobs for a better economy*, International Labour Office, Geneva, 2012; ILO, *Global Employment Trends for Youth. August 2010*, International Labour Office, Geneva, 2010; J. MARTIN, *Unfinished Business: Investing in Youth*, in *OECD Employment Outlook 2011*; OECD, *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, 2010.

⁽³⁾ Cfr., per tutti, S. VERICK, *Who Is Hit Hardest during a Financial Crisis? The Vulnerability of Young Men and Women to Unemployment in an Economic Downturn*,

000

MICHELE TIRABOSCHI

come i giovani siano stati il gruppo più colpito dalla “grande crisi” che ha preso avvio nel 2007 con il collasso dei mercati finanziari. Così come è del tutto naturale, in una stagione di persistente recessione e pesanti sacrifici richiesti ai lavoratori ⁽⁴⁾, che apprensioni e speranze si concentrino sul futuro e, conseguentemente, sul destino (anche occupazionale) delle più giovani generazioni.

È da tempo noto, invero, come il concetto di disoccupazione sia diventato via via sempre meno appropriato per descrivere le numerose criticità del rapporto tra giovani e lavoro ⁽⁵⁾. Altrettanto importanti, ancorché dibattuti e maggiormente controversi, sono, in effetti, ulteriori fenomeni che colpiscono prevalentemente i giovani nella difficile transizione dalla scuola al lavoro. Inattività, precariato e sotto-salario *in primis* ⁽⁶⁾.

Ciò nondimeno la disoccupazione resta, ancora oggi, uno dei principali indicatori perché in grado di segnalare in termini essenziali e immediati, anche per i non addetti ai lavori, la posizione di particolare vulnerabilità dei giovani nel mercato del lavoro. Un dato, questo, strutturale nella maggior parte dei Paesi (industrializzati e non) e che certamente risale, dati alla mano ⁽⁷⁾, a molto prima della crisi economica e finanziaria degli ultimi anni. Al punto che non si è esitato a parlare, tra gli esperti in materia, di un *déjà vu* ⁽⁸⁾.

IZA Discussion Paper, 2009, n. 4359, su cui si vedano, tuttavia, i condivisibili rilievi critici di N. O'HIGGINS, *This Time It's Different? Youth Labour Market During the Great Recession*, IZA Discussion Paper, 2012, n. 6434, spec. § 2, entrambi in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoratori giovani*. Per un quadro d'insieme del dibattito scientifico in materia cfr. altresì F. FAZIO, A.M. WELEMARIAM (a cura di), *Young Workers in Recessionary Times*, Literature Review, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2012, n. 3-4, settembre-dicembre 2012 (ADAPT University Press).

⁽⁴⁾ Più che indicativo, al riguardo, è il monitoraggio effettuato dal *World of Work Report 2012* dell'ILO (cit. alla nota 2) sulle misure che hanno colpito i lavoratori in termini di riduzione di tutele.

⁽⁵⁾ In questo senso cfr., tra i primi, O. MARCHAND, *Youth Unemployment in OECD Countries: How Can the Disparities Be Explained?*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century – The Transition from Education to the Labour Market*, 1999, 89, in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoratori giovani*.

⁽⁶⁾ Il tema è stato affrontato in M. TIRABOSCHI, *Young People and Employment in Italy: The (Difficult) Transition from Education and Training to the Labour Market*, in *IJLLIR*, 2006, 81 ss.

⁽⁷⁾ Cfr., tra i tanti, N. O'HIGGINS, *op. cit.*

⁽⁸⁾ Così D.N.F. BELL, D.G. BLANCHFLOWER, *Youth Unemployment: Déjà Vu*, IZA Discussion Paper, 2010, n. 4705, in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoratori giovani*.

RIFONDARE IL DIRITTO DEL LAVORO?

000

L'inquietudine per gli alti tassi di disoccupazione giovanile non è, dunque, una vera e propria novità. Ciò che appare decisamente nuovo, almeno rispetto al dibattito pubblico e al confronto politico-istituzionale del recente passato, è semmai il tono di enfasi con cui il tema (del futuro) dei giovani viene ora "utilizzato", soprattutto in Europa, per giustificare – o forse anche per imporre, sotto la regia delle istituzioni centrali, a Stati-Nazione sottoposti a rilevanti limitazioni di sovranità ⁽⁹⁾ – imponenti processi di riforma e deregolazione del mercato del lavoro. Sarebbero cioè le regole del diritto del lavoro e, segnatamente, gli elevati livelli di protezione in materia di cessazione del rapporto di lavoro a spiegare gli alti livelli di disoccupazione giovanile e il costante incremento dell'utilizzo, da parte delle imprese, di forme di lavoro atipiche e temporanee.

E fin qui nulla di nuovo sotto il sole se non fosse che – in una stagione eccezionale di crisi e perdurante recessione – ai padri verrebbero ora chiesti sacrifici "accettabili" in quanto non fini a se stessi, ma utili e necessari per garantire un futuro occupazionale ai loro figli. Di modo che la "grande crisi" ha agito alla stregua di un vero e proprio catalizzatore ⁽¹⁰⁾ per quei processi di riforma e liberalizzazione dei mercati del lavoro da tempo auspicati, almeno da molti, senza tuttavia poter essere portati a termine per la mancanza di adeguato consenso politico e soprattutto sociale.

Particolarmente emblematica, in questa prospettiva, è una intervista al *Wall Street Journal* del Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi ⁽¹¹⁾, che proprio in nome del futuro delle giovani generazioni ha messo in discussione, nel pieno della crisi internazionale, la persistente sostenibilità del c.d. "modello sociale europeo" sollecitando, conseguentemente, una tassativa riforma dei diritti nazionali del lavoro presenti in Europa troppo squilibrati, nella attuale fase di recessione, a favore degli *insiders* e cioè degli adulti.

⁽⁹⁾ Per questa lettura vedi, tra i tanti, A. BAYLOS, *Crisi del diritto del lavoro o diritto del lavoro in crisi? La riforma del lavoro spagnola del 2012*, che precede in *q. Fascicolo*.

⁽¹⁰⁾ In questo senso si veda OECD, *Economic Policy Reforms. Going for Growth*, 2012.

⁽¹¹⁾ Intervista a Mario Draghi (*Interview Transcript*), in B. BLACKSTONE, M. KARNITSCHNIG, R. THOMSON, *Europe's Banker Talks Tough*, in *The Wall Street Journal*, 24 febbraio 2012, anche in *Adapt International Bulletin*, 2012, n. 7.

000

MICHELE TIRABOSCHI

E così è avvenuto in molti Paesi europei, a cavallo tra il 2008 e il 2012⁽¹²⁾, attraverso interventi legislativi impopolari, in termini di riduzione dei tassi di protezione del diritto del lavoro, che sono stati presentati a una opinione pubblica sempre più disorientata e indifesa in termini di sacrificio ineludibile, nell'attuale contesto macro-economico, per poter offrire un futuro lavorativo e pensionistico (anche) alle più giovani generazioni⁽¹³⁾.

Il trend non è solo europeo se è vero che, nello stesso arco di tempo, ben 40 dei 131 Paesi che aderiscono all'ILO hanno ridotto i livelli di tutela del lavoro standard⁽¹⁴⁾. Il fenomeno appare tuttavia particolarmente rilevante nelle economie avanzate e, segnatamente, nell'Europa centro-meridionale dove l'83% delle riforme per contenere la crisi ha riguardato appunto i livelli di protezione del diritto del lavoro e, segnatamente, le discipline di legge in materia di licenziamenti per motivi economici⁽¹⁵⁾.

Obiettivo del presente contributo è valutare se, in un contesto di drastico peggioramento dei fondamentali economici e di scarsità di risorse pubbliche per sussidi, politiche di *job creation* e incentivi occupazionali⁽¹⁶⁾, la deregolazione degli attuali assetti normativi del diritto del la-

⁽¹²⁾ Per una rassegna dei principali interventi adottati dai Governi nazionali in Europa, con o senza il consenso delle parti sociali, cfr. M. SIMMS, *Helping young workers during the crisis: contributions by social partners and public authorities*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2011, spec. 20 ss., in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoratori giovani*. Si veda anche ILO, *World of Work Report 2012. Better jobs for a better economy*, cit.

⁽¹³⁾ Cfr., per l'Italia, il discorso di insediamento alle Camere del Primo Ministro Mario Monti, in www.governo.it. Il richiamo alle opportunità per le giovani generazioni è comunque una costante della "comunicazione" del Governo italiano. Si veda, in particolare, M. MONTI, *Italy's Labor Reforms Are Serious and Will Be Effective*, in *The Wall Street Journal*, 6 aprile 2012, anche in *Adapt International Special Bulletin*, 2012, n. 1.

⁽¹⁴⁾ Si veda ILO, *World of Work Report 2012. Better jobs for a better economy*, cit., qui 35 ss. Con specifico riferimento alle misure adottate in favore della occupazione giovanile cfr. invece B. HA, C. MCINERNEY, S. TOBIN, R. TORRES, *Youth employment in crisis*, International Institute of Labour Studies Discussion Paper, 2010, n. 201, in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoratori giovani*.

⁽¹⁵⁾ Cfr. ancora ILO, *World of Work Report 2012. Better jobs for a better economy*, cit.

⁽¹⁶⁾ La letteratura, oltre ad aver evidenziato le "trappole" e i "rischi" dei sussidi pubblici per l'inoccupazione e la disoccupazione giovanili, ha ampiamente documentato i limiti delle politiche di *job creation* che presentano deboli (se non anche negativi) effetti in termini di costi e benefici. In tema cfr. P. RYAN, *The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective: Corrigendum*, in *Journal of Economic Literature*, 2001, vol. 39, n. 3, 767 ss., e J. BOONE, J.C. VAN OURS, *Effective Active Labor*

RIFONDARE IL DIRITTO DEL LAVORO?

000

voro presenti in Europa e, in particolare, delle discipline di tutela contro i licenziamenti illegittimi possa davvero rappresentare una (se non l'unica) risposta plausibile per contrastare il fenomeno della disoccupazione giovanile.

2. Disoccupazione giovanile: le prospettive di analisi offerte al giurista del lavoro da una indagine comparata.

È certamente intuitiva la circostanza che elevati livelli di tutela offerti agli *insiders* possano scoraggiare o penalizzare gli *outsiders* del mercato del lavoro e dunque i giovani. In questa prospettiva si è mossa, già sul volgere dello scorso secolo, l'OECD con la pubblicazione del celebre *Jobs Study* ⁽¹⁷⁾. Diversi studi successivi, tuttavia, hanno messo in discussione la rilevanza dei livelli di protezione del diritto del lavoro in sé considerati sui tassi complessivi di disoccupazione e disoccupazione giovanile in particolare ⁽¹⁸⁾.

Esistono, in effetti, pochi elementi a conferma di come le condizioni occupazionali dei giovani siano migliori nei Paesi con un mercato del lavoro deregolamentato o, comunque, flessibile ⁽¹⁹⁾. Mentre non pochi studi suggeriscono, per contro, come i livelli di protezione del lavoro abbiano favorito e non peggiorato, almeno in una prospettiva di medio periodo, le condizioni occupazionali dei giovani durante la "grande crisi" ⁽²⁰⁾.

È del resto parimenti intuitivo che, anche in un mercato del lavoro largamente deregolamentato in entrata e in uscita, i giovani possano risul-

Market Policies, IZA Discussion Paper, 2004, n. 1335. Per una valutazione d'insieme rinvio a M. TIRABOSCHI, *Young People and Employment in Italy: The (Difficult) Transition from Education and Training to the Labour Market*, cit.

⁽¹⁷⁾ OECD, *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*, 1994.

⁽¹⁸⁾ Cfr. S. NICKELL, *Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America*, in *Journal of Economic Perspectives*, 1997, vol. 11, n. 3; D. BAKER, A. GLYN, D. HOWELL, J. SCHMITT, JOHN, *Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence*, in D. HOWELL (a cura di), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford University Press, Oxford, 2004; S. NICKELL, L. NUNZIATA, W. OCHEL, *Unemployment in the OECD Since the 1960s: What Do We Know?*, in *The Economic Journal*, vol. 115, n. 500, 2005; A. BASSANINI, R. DUVAL, *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 2006, n. 35.

⁽¹⁹⁾ F. FAZIO, A.M. WELEMARIAM (a cura di), *op. cit.*

⁽²⁰⁾ *Ibidem*.

000

MICHELE TIRABOSCHI

tare nondimeno scoraggiati o penalizzati, rispetto agli adulti, per mancanza di esperienza o robuste reti di relazioni sociali nella ricerca di una occupazione, minore produttività, carenza di competenze o profili professionali inadeguati, concorrenza da parte di lavoratori migranti disponibili a tipologie di lavori ovvero a condizioni contrattuali ritenuti inaccettabili o non graditi alla popolazione autoctona ⁽²¹⁾.

Un giurista del lavoro, come è chi scrive, non dispone di una strumentazione tecnica e concettuale sufficiente per entrare nel merito di una discussione, peraltro tutt'ora aperta tra gli economisti del lavoro, sugli effetti del quadro normativo di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Forte della esatta (o, quantomeno, migliore) conoscenza del quadro normativo e istituzionale di riferimento, il giurista del lavoro può tuttavia offrire agli economisti una diversa chiave di lettura del possibile impatto dei livelli di tutela del lavoro sui tassi di disoccupazione giovanile.

Che questa sia, del resto, la vera sfida da cogliere lo indica, da almeno un decennio, una istituzione di prestigio come l'ILO quando rileva come gli indicatori oggi disponibili siano perfettamente in grado di fornire un quadro informativo analitico e dettagliato circa la esatta condizione dei giovani nei mercati del lavoro delle diverse regioni del mondo. Cosicché, sempre a parere dell'ILO, il vero punto critico pare piuttosto «quello di come migliorare tale condizione occupazionale facendo uso dei numerosi indicatori esistenti» ⁽²²⁾.

Ebbene, quelli che per un economista del lavoro possono essere semplici dati di fatto empiricamente osservabili – se non anche i punti di arrivo della propria ricerca – per un giurista del lavoro possono invece diventare, almeno là dove si adotti una prospettiva di indagine comparata, spunti di riflessione utili per valutare con maggiore precisione il funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro e, segnatamente, l'impatto dei livelli di protezione del lavoro sulla disoccupazione giovanile.

Analizzando in chiave comparata i principali indicatori del mercato del lavoro – prima e dopo la “grande crisi” ⁽²³⁾ – colpisce, in primo luogo,

⁽²¹⁾ Cfr., in relazione alle condizioni dei mercati interni e ai mercati esterni del lavoro, D.N.F. BELL, D.G. BLANCHFLOWER, *op. cit.*, 2. In questa prospettiva si veda anche ILO, *Global Employment Trends for Youth. August 2010*, cit.

⁽²²⁾ Così ILO, *Global Employment Trends for Youth*, International Labour Office, Geneva, 2006, in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoratori giovani*.

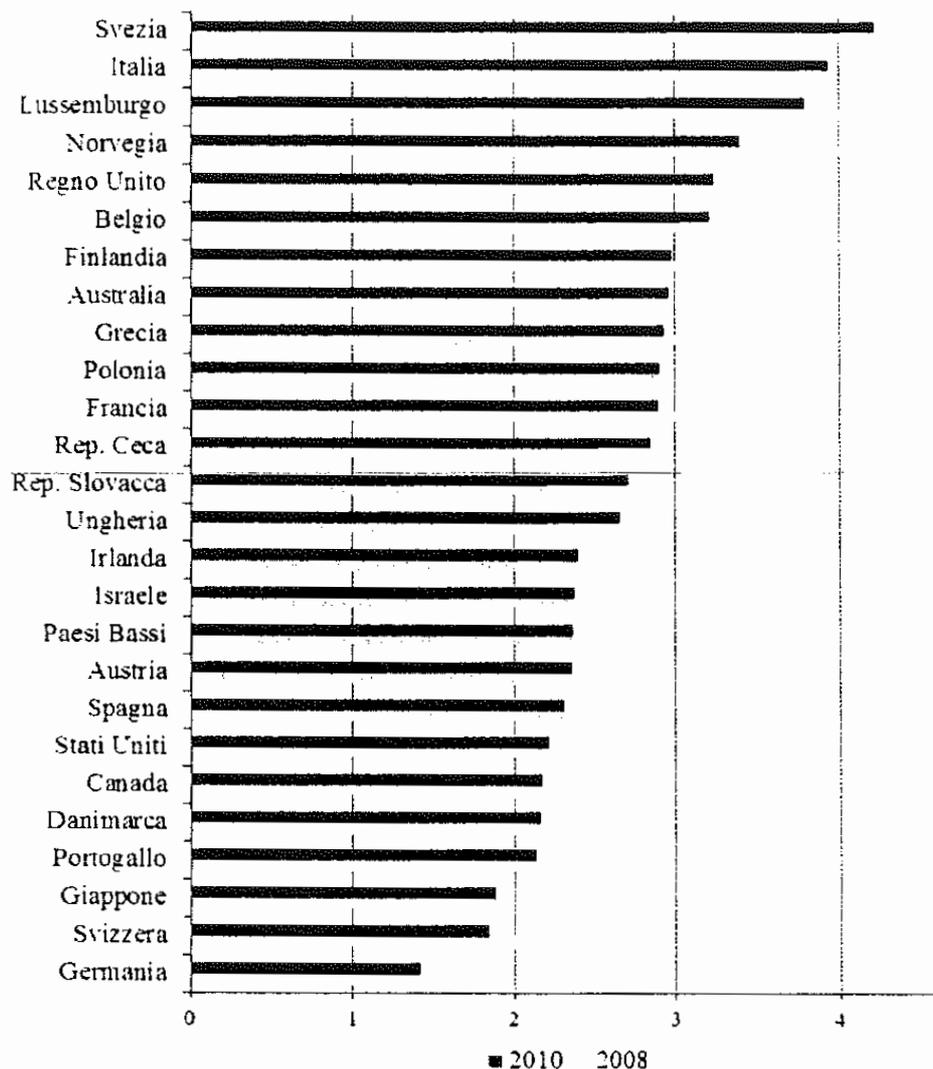
⁽²³⁾ Per un confronto comparato sulla attuale condizione occupazionale dei giovani cfr. il contributo di F. FAZIO, *Young workers in recessionary times: a cross-country*

RIFONDARE IL DIRITTO DEL LAVORO?

000

la diversa *ratio* presente in uno stesso Paese tra disoccupazione dei giovani e disoccupazione degli adulti (si veda il grafico 1).

Grafico 1 – Tasso di disoccupazione giovanile relativo (2008 e 2010)



Nota: il tasso di disoccupazione giovanile relativo è il rapporto fra la disoccupazione giovanile (15-24 anni) e quella adulta (25-64 anni).

Fonte: elaborazione su dati OECD

perspective, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2012, in corso di pubblicazione (ADAPT University Press).

000

MICHELE TIRABOSCHI

Per un giurista del lavoro colpisce, in particolare, il fatto che in alcuni Paesi la disoccupazione giovanile sia sostanzialmente in linea con quella degli adulti (Germania, Svizzera), e che in altri Paesi – elevata o contenuta poco importa – la disoccupazione giovanile sia all'incirca il doppio (Portogallo, Danimarca, Spagna, Stati Uniti) e in altri il triplo se non oltre rispetto a quella degli adulti (Italia, Grecia, Regno Unito, Svezia).

Una rappresentazione “geografica” dei diversi tassi di disoccupazione giovanile consente in effetti di affermare, intuitivamente e in linea di prima approssimazione, che la disoccupazione giovanile non è un problema o, comunque, non è uno specifico problema nei Paesi (ordinamenti, direbbe il giurista) che fanno largo ricorso all'apprendistato non tanto in termini di contratto di lavoro “temporaneo”, quanto quale strumento di placement ⁽²⁴⁾ nella prospettiva cioè di una maggiore e migliore integrazione tra sistema educativo di istruzione e formazione e mercato del lavoro (si veda il grafico 2).

Lo stesso può dirsi con riferimento al problema della inattività, e cioè del fenomeno dei c.d. NEET (*not in employment, education or training*), che è meno grave nei Paesi dove è radicato l'apprendistato come strumento per l'acquisizione di titolo di studio del sistema educativo secondario (si veda il grafico 3).

Non solo. I Paesi che registrano le migliori performance in materia di occupazione giovanile, come Austria e Germania, conoscono, al tempo stesso, alcuni dei livelli più elevati di protezione del lavoro e, segnatamente, di tutela contro i licenziamenti illegittimi (si veda il grafico 4). Mentre è vero che i Paesi con la legislazione più liberista in materia di licenziamento, come Danimarca, Regno Unito e Stati Uniti, registrano elevati tassi di disoccupazione giovanile. Non siamo certamente ai livelli dei peggiori Paesi europei, come Francia, Italia e Spagna, ma comunque pari al doppio di quanto si registra nei Paesi più virtuosi.

Quella che è una semplice constatazione empirica pare dunque rafforzare le convinzioni di chi ritiene che le principali barriere di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro risiedano non tanto nel quadro regolatorio di riferimento quanto piuttosto nei percorsi di transizione dalla scuola al lavoro e, segnatamente, nella assenza o debolezza degli strumenti di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

⁽²⁴⁾ Cfr., al riguardo, il saggio di P. RYAN, *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*, in *q. Rivista*, 2011, n. 4, che analizza l'idealtipo, raffigurato nella pratica dalla esperienza tedesca, in contrapposizione alla opacità dei sistemi orientati al mercato e al contratto quali Italia e Regno Unito.

RIFONDARE IL DIRITTO DEL LAVORO?

000

Grafico 2 – Tasso di disoccupazione giovanile (2010)

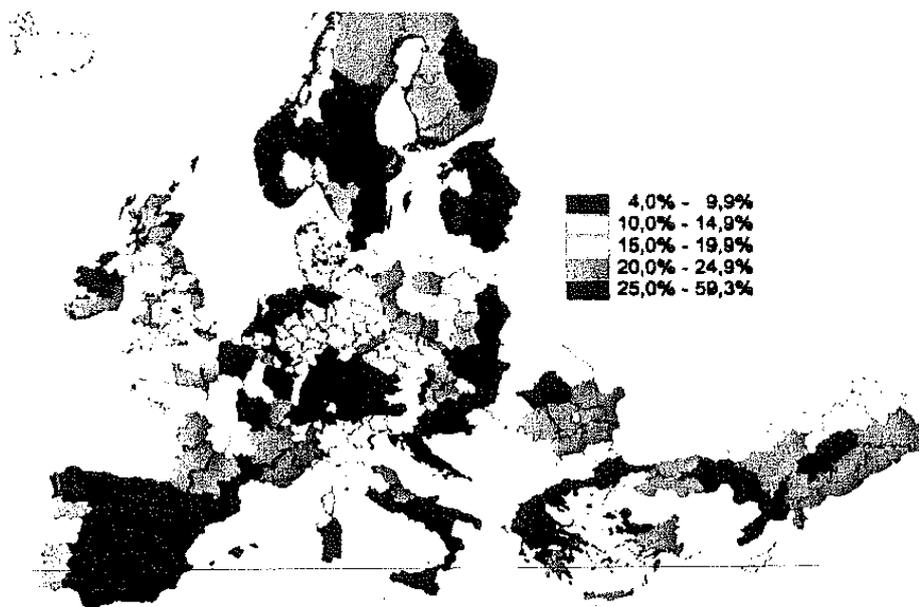
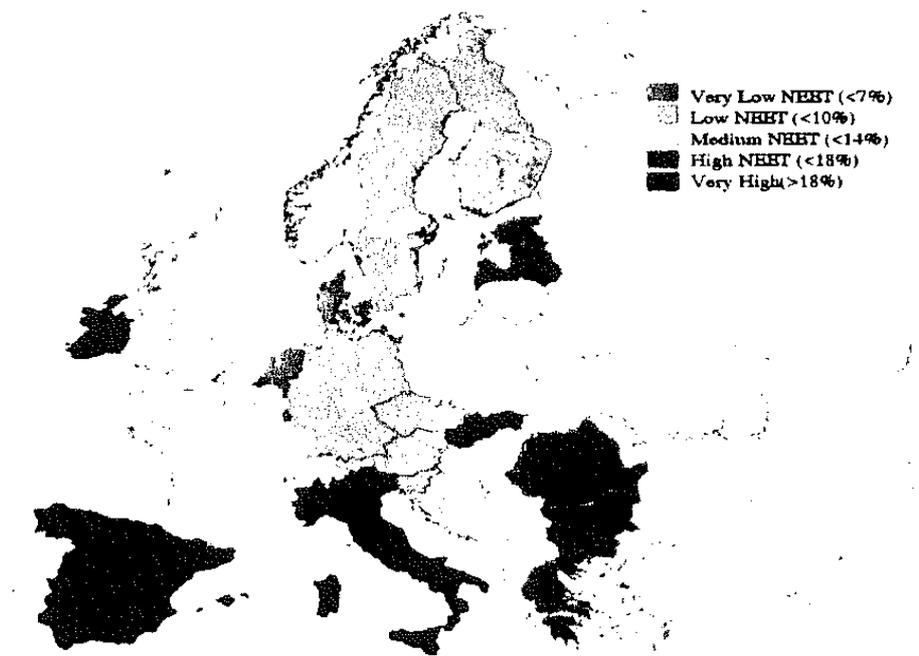


Grafico 3 – Tasso di NEET (2010)

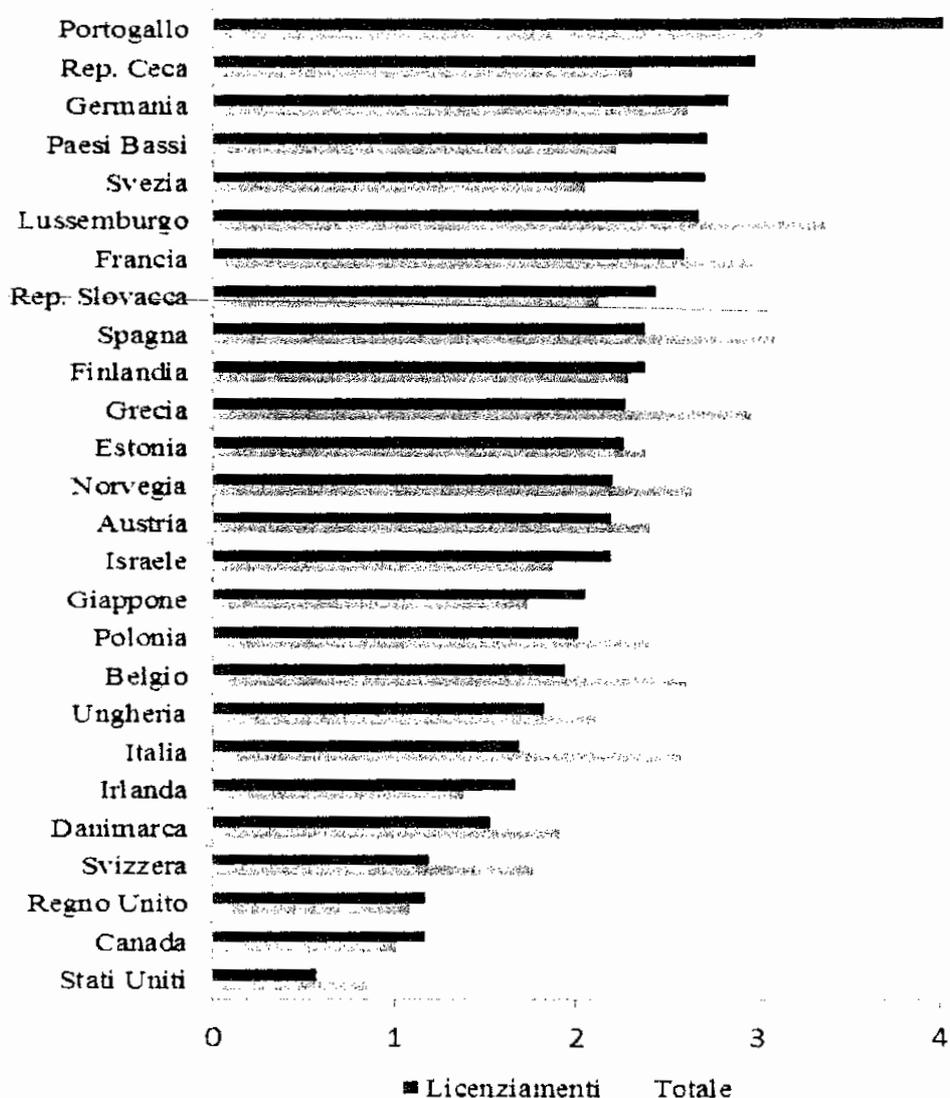
*Fonte per grafici 2 e 3: Eurostat*

000

MICHELE TIRABOSCHI

Un incontro pensato, ovviamente, non solo e non tanto in termini statici, e in funzione della sola presenza di più o meno affidabili servizi (pubblici o privati) per il lavoro, quanto in relazione alla costruzione di percorsi educativi coerenti, in termini di formazione e competenze, con le esigenze attuali e future, in termini di fabbisogni professionali, del mercato del lavoro.

Grafico 4 – Indici di protezione del lavoro totale e contro i licenziamenti individuali (2008)



Fonte: elaborazione su dati OECD

3. *Flexicurity* e apprendistato: i limiti della proposta del c.d. “contratto unico”.

Anche i Paesi della c.d. *flexicurity*, fortemente sponsorizzata dalle istituzioni comunitarie ⁽²⁵⁾, registrano dati tendenzialmente positivi in materia di occupazione giovanile (si veda il grafico 5), con alti tassi di occupazione e bassi tassi di disoccupazione.

Circostanza, questa, che ha indotto non pochi osservatori a prospettare anche per i Paesi dell'Europa centro-meridionale – dapprima in Francia ⁽²⁶⁾ e poi, a seguire, in Italia ⁽²⁷⁾ e Spagna ⁽²⁸⁾ – la suggestione del c.d. “contratto unico” e cioè l'adozione per via legislativa di uno schema contrattuale appunto unico o comunque prevalente di lavoro subordinato a tempo indeterminato fortemente alleggerito, in termini di protezione contro i licenziamenti ingiustificati, ma adeguatamente bilanciato, sul versante delle tutele (non più nel contratto quanto) nel mercato del lavoro, da un generoso sistema universale di ammortizzatori sociali in grado di accompagnare il lavoratore nelle inevitabili e sempre più frequenti transizioni occupazionali.

⁽²⁵⁾ Si vedano il Libro Verde della Commissione Europea, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* (COM(2006)708 def.), e, a seguire, la comunicazione della Commissione Europea del 27 giugno 2007, *Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza* (COM(2007)359 def.).

⁽²⁶⁾ O. BLANCHARD, J. TIROLE, *Contours of Employment Protection Reform*, in K.V. VELUPILLAI (a cura di), *Macroeconomic Theory and Economic Policy. Essays in honour of Jean-Paul Fitoussi*, Routledge, New York, 2004; P. CAHUC, F. KRAMARZ, *De la précarité à la mobilité: vers une Sécurité sociale professionnelle*, in *La Documentation Française*, Paris, 2005.

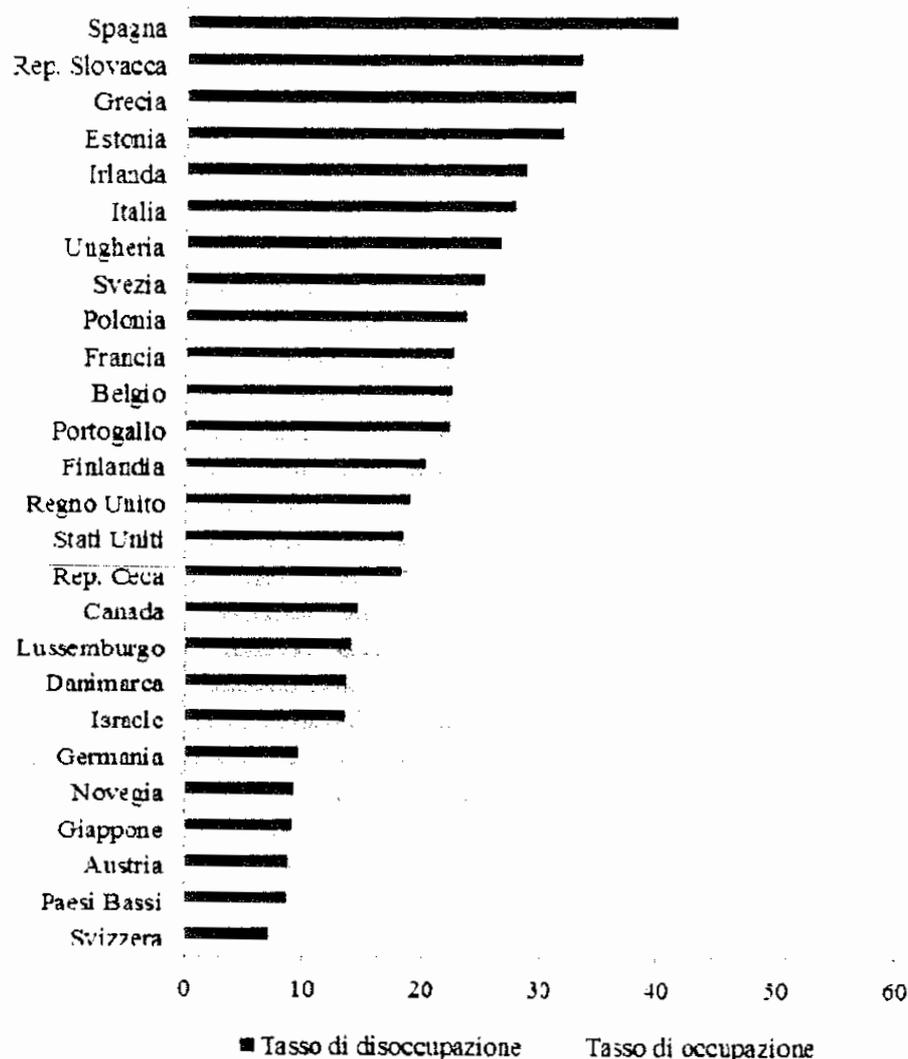
⁽²⁷⁾ Cfr., in dottrina, T. BOERI, P. GARIBALDI, *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, Milano, 2008. Tra le numerose proposte di legge cfr. Senato della Repubblica, 11 novembre 2009, ddl n. 1873, *Codice dei rapporti di lavoro. Modifiche al Libro V del codice civile*; Senato della Repubblica, 25 marzo 2009, ddl n. 1481, *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*; Senato della Repubblica, 5 febbraio 2010, ddl n. 2000, *Istituzione del contratto unico di ingresso*; Camera dei Deputati, 22 luglio 2009, ddl n. 2630, *Disposizioni per l'istituzione di un contratto unico di inserimento formativo per il superamento del dualismo del mercato del lavoro*; Camera dei Deputati, 8 aprile 2011, ddl n. 4277, *Deleghe al Governo per l'adozione di norme in materia di disciplina dei rapporti di lavoro, di formazione e di misure di protezione sociale per favorire l'accesso dei giovani al lavoro*.

⁽²⁸⁾ J. ANDRÉS, S. BENTOLILA, J.J. DOLADO, F. FELGUEROSO, *Propuesta para la reactivación laboral en España*, FEDEA, 2009.

000

MICHELE TIRABOSCHI

Grafico 5 - Tassi di occupazione e disoccupazione giovanili (2010)



Fonte: elaborazione su dati OECD

La suggestione - e il limite - della proposta del contratto unico è tutta qui: nella irragionevole convinzione - che nessuno ha osato avanzare neppure in una epoca come quella fordista caratterizzata, come noto, da modelli di produzione e organizzazione del lavoro tendenzialmente standardizzati - di poter contrastare il dualismo dei mercati del lavoro europei ingabbiando dentro un unico rigido schema contrattuale la multiforme e sempre più diversificata realtà dei moderni modi di lavorare e

produrre. Vietando, conseguentemente, le forme di lavoro autonomo e coordinato, ancorché genuine. Comprimendo in una rigida casistica le ipotesi di legittimo ricorso al lavoro a termine, vietandolo anche là dove esista una plausibile ragione tecnica, organizzativa o produttiva. Negando la valenza formativa ed educativa del lavoro attraverso contratti di ingresso incentivati per i gruppi svantaggiati e il contratto di apprendistato per i giovani che, nell'ambito di tutti i principali progetti di riforma avanzati, sarebbero stati drasticamente eliminati a favore di una flessibilità pura e malamente bilanciata da una semplice monetizzazione della piena libertà di licenziamento.

Una soluzione di questo tipo penalizzerebbe, a ben vedere, non solo il sistema delle imprese, ma prima ancora gli stessi lavoratori. A partire proprio dai giovani e dai molti lavoratori esclusi dal mercato del lavoro che, molto plausibilmente, sarebbero divenuti vittime sacrificali predestinate non più al "precariato" ma al lavoro "nero" e alla economia sommersa. Perché ad essi sarebbero preclusi non solo gli stage, i contratti a contenuto formativo e le collaborazioni a progetto, ma anche, almeno nei primi anni di assunzione alle dipendenze di un medesimo datore di lavoro o committente, tutti i regimi di tutela della stabilità della occupazione.

Si spiega così perché la suggestione del "contratto unico" sia stata presto abbandonata in tutti i Paesi in cui era stata avanzata per essere sostituita, almeno in Francia⁽²⁹⁾ e Italia⁽³⁰⁾, da una significativa riforma dell'apprendistato e degli schemi (contrattuali e non) di primo inserimento nel mercato del lavoro a partire dai tirocini formativi e di orientamento. Una soluzione di buon senso, perché incentrata sulla necessità di colmare il sempre più marcato disallineamento tra domanda e offerta di lavoro. Una soluzione suffragata, a nostro avviso, anche dalla circostanza che i Paesi di area apprendistato (nel senso indicato al § 2) hanno reagito meglio alla crisi⁽³¹⁾ registrando non solo un calo occupazionale significativamente inferiore (grafico 6) ma, in taluni casi, persino una diminuzione della disoccupazione (grafico 7) rispetto ai Paesi di

⁽²⁹⁾ Con la loi n. 2011-893, c.d. "Riforma Cherpion".

⁽³⁰⁾ Con il d.lgs. n. 167/2011 su cui cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, Milano, 2011.

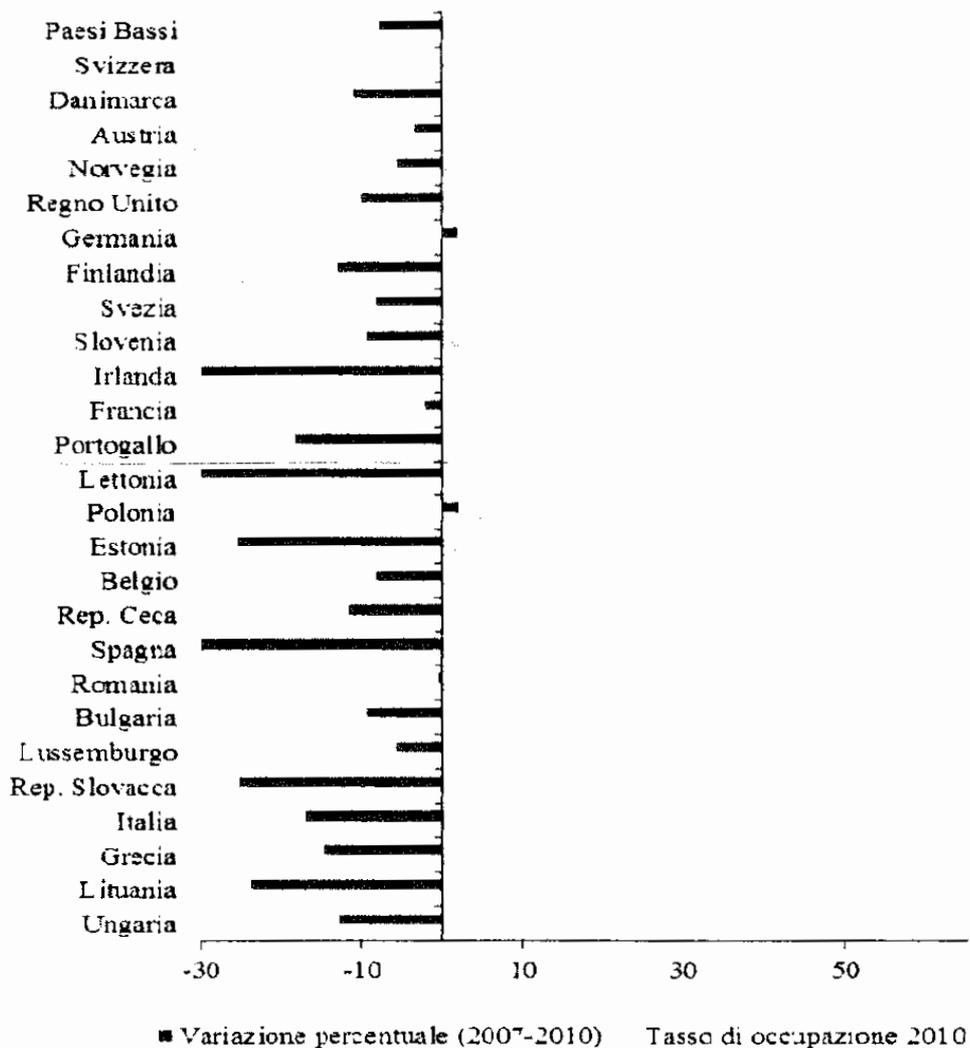
⁽³¹⁾ Cfr. M. SIMMS, *op. cit.*, spec. 24 ss.

000

MICHELE TIRABOSCHI

area *flexicurity* che, per contro, si sono dimostrati maggiormente vulnerabili in tempi di recessione ⁽³²⁾.

Grafico 6 – Tasso di occupazione giovanile (2010) e variazione percentuale 2007-2010



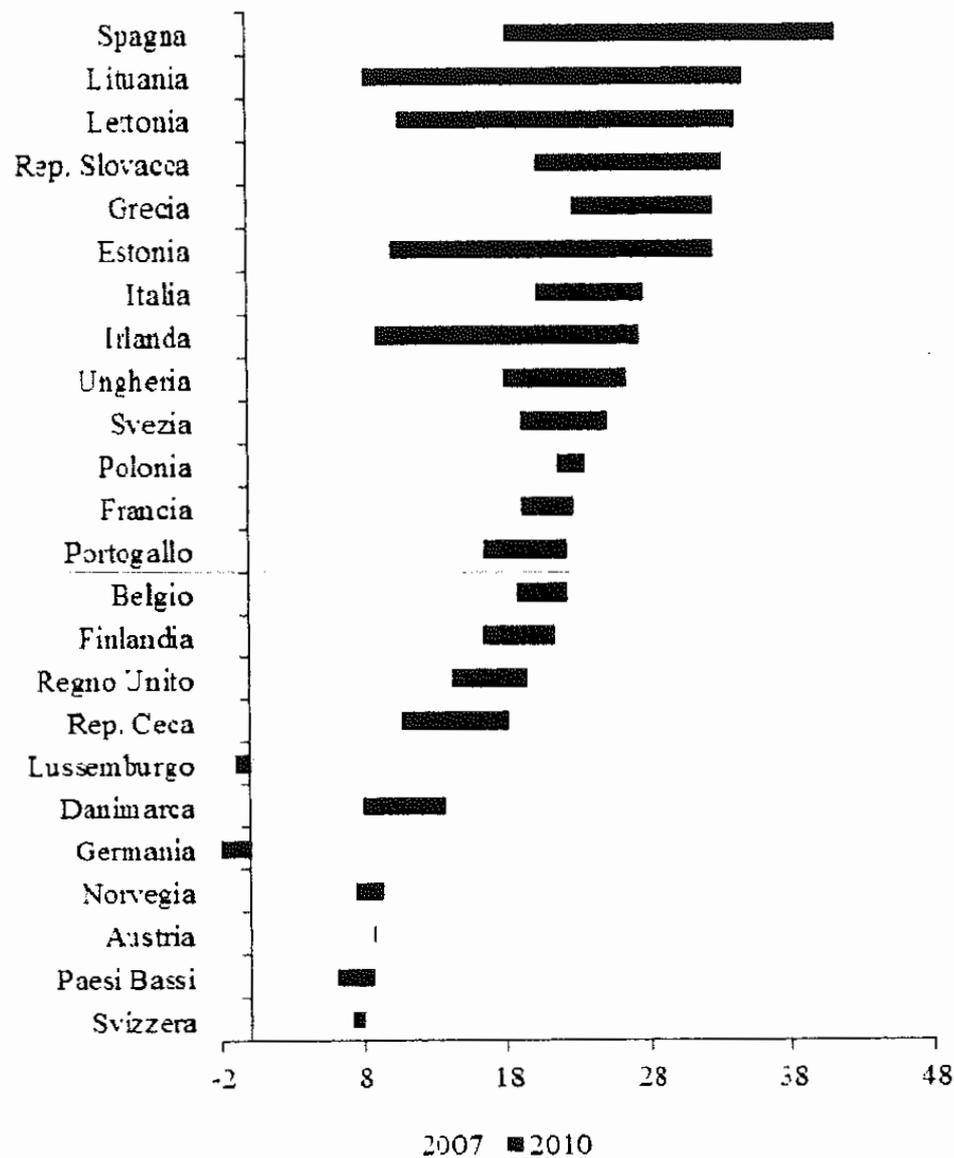
Fonte: elaborazione su dati Eurostat

⁽³²⁾ Cfr. T.M. ANDERSEN, *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark*, IZA Discussion Paper, 2011, n. 5710, cui *adde*, per valutazioni comparate, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Labor Market Measures in the Crisis and the Convergence of Social Models*, in W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2012, in corso di pubblicazione.

RIFONDARE IL DIRITTO DEL LAVORO?

000

Grafico 7 – Tasso di disoccupazione giovanile (2007 e 2010)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

000

MICHELE TIRABOSCHI

4. Le (principali) determinanti della disoccupazione giovanile: sistema educativo, transizione scuola-lavoro, istituzioni del mercato del lavoro, sistema di relazioni industriali.

L'esistenza di un efficiente sistema duale di apprendistato non può naturalmente essere la sola ragione che contribuisce a spiegare i bassi tassi di disoccupazione giovanile presenti in Paesi come la Germania (ma anche Svizzera e Austria) e, tanto meno, in termini più generali, quello che è stato definito «il miracolo del mercato del lavoro tedesco durante la grande recessione»⁽³³⁾.

Senza presupporre meccaniche relazioni di causalità, tra le istituzioni del mercato del lavoro e le politiche adottate nei diversi Paesi, ci pare tuttavia possibile segnalare alcune specifiche determinanti della disoccupazione giovanile che confermano come parziale e riduttivo sia un intervento meramente regolatorio per affrontare i problemi dei giovani nel mercato del lavoro, là dove più efficace appare un approccio di tipo istituzionale.

L'analisi comparata mostra, in effetti, come decisivi per gli andamenti della disoccupazione giovanile siano non solo e non tanto le regole del mercato del lavoro in tema di assunzioni e licenziamenti presenti in un determinato Paese, quanto altri fattori quali la qualità del sistema educativo, la presenza di adeguati percorsi di integrazione e/o transizione della scuola al lavoro, la qualità del sistema di relazioni industriali, il funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro.

La tabella 1, che segue, nel classificare alcuni Paesi europei e gli Stati Uniti in funzione del tasso di disoccupazione per i giovani di 15-24 anni, offre una prima rappresentazione sintetica (ma si veda il § 5) delle determinanti di una buona o cattiva condizione occupazionale per i giovani in ragione di tre pilastri: istruzione e formazione, relazioni industriali e legislazione a protezione dell'occupazione.

Lo sguardo comparato offerto dalla tabella, costruita sulla scorta di indicatori offerti da accreditate ricerche o fonti internazionali, chiarisce in particolare come esistano vari ambiti di intervento prioritario in materia di occupazione giovanile rispetto alla sola annunciata necessità di riformare il mercato del lavoro.

⁽³³⁾ Cfr., sul punto, M.C. BURDA, J. HUNT, *What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?*, IZA Discussion Paper, 2011, n. 5800.

RIFONDARE IL DIRITTO DEL LAVORO?

000

Tabella 1 - Caratteristiche istituzionali e disoccupazione giovanile in Europa e negli Stati Uniti (nostra elaborazione)

Tasso di disoccupazione giovanile 2010	Formazione e transizione scuola-lavoro						Sistema di Relazioni industriali		Legislazione a protezione dell'occupazione	
	Qualità sistema educativo	Apprendistato			Transizione scuola-lavoro		Rel. Ind. Cooperative	Flessibilità salariale	Flessibilità in entrata	Flessibilità in uscita
		Forma di lavoro flessibile	Forma di scuola	Bassa retribuzione, alta formazione	Placement scolastico	Servizi per l'impiego efficienti				
Austria 9%	X	X	X	X	X	X			X	
Olanda 9%	X		X	X	X	X	X	X	X	
Germania 10%	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Danimarca 14%	X			X	X	X	X	X	X	X
USA 19%	X				X	X	X	X	X	X
UK 19%	X	X			X	X	X	X	X	X
Francia 23%			X			X			X	
Italia 28%									X	
Spagna 42%									X	

Nota: la croce indica come si collocano i vari Paesi rispetto a ciascun indicatore.

Fonti: il benchmarking è stato effettuato facendo riferimento a: 1) The Global Competitiveness Report 2011-2012, World Economic Forum, Ginevra, 2011; 2) Eurostat, Methods used for seeking work, 2011; 3) Banca mondiale, Doing Business Report, 2011.

000

MICHELE TIRABOSCHI

Il primo pilastro su cui intervenire è quello del sistema di istruzione con specifico riferimento al profilo della integrazione e/o della transizione dalla scuola al lavoro. Il sistema educativo rappresenta, infatti, sia una politica utile in tempo di crisi sia una politica strutturale e non è dunque un caso se i Paesi con buoni andamenti occupazionali per i giovani risultano dotati di un sistema educativo di istruzione e formazione di qualità. Come indica la tabella che precede, la maggiore qualità percepita con riguardo ai sistemi di istruzione e formazione è correlata a minori tassi di disoccupazione giovanile. Per semplicità, la tabella presenta un indicatore sintetico relativo al concetto generale di "qualità del sistema educativo", derivante dal *Competitiveness Report* del World Economic Forum⁽³⁴⁾ e risultante da un sondaggio destinato a dirigenti, dove era chiesto «in che misura il sistema educativo del Paese soddisfa i fabbisogni di un'economia competitiva?» le cui risposte corrispondevano ad un punteggio da 1 (per nulla) a 7 (molto bene).

I Paesi con i tassi di disoccupazione giovanile bassi (grigio chiaro e medio nella tabella) sono anche quelli dove la qualità percepita dai dirigenti aziendali relativamente ai sistemi educativi del proprio Paese risulta essere alta. Nonostante questo indicatore soffra di una possibile distorsione di tipo soggettivo, può essere particolarmente utile perché offre il punto di vista degli operatori del mercato del lavoro, ponendo la domanda non con riguardo all'istruzione fornita in sé, ma considerando la misura in cui questa formazione soddisfa le necessità di competenze e fabbisogni professionali richieste dal mercato del lavoro.

All'interno del pilastro relativo alla educazione e alla transizione scuola-lavoro, l'apprendistato ha un ruolo fondamentale, rappresentando uno strumento culturale e formativo basato sull'apprendimento in ambito lavorativo ed essendo consacrato dalla letteratura come uno degli strumenti più efficaci di transizione scuola-lavoro⁽³⁵⁾. Tuttavia non tutti gli apprendistati sono uguali in relazione all'investimento formativo implicato, ingrediente fondamentale perché si possa parlare di appren-

⁽³⁴⁾ K. SCHWAB, *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, World Economic Forum, Geneva, 2011. Presentano una croce i Paesi che si classificano tra i primi 30 su 140 Paesi con riferimento all'indice *Quality of education*.

⁽³⁵⁾ Si veda la rassegna delle modalità di transizione scuola-lavoro e, segnatamente, la superiorità del modello di apprendistato duale in G. QUINTINI, T. MANFREDI, *Going Separate Ways? School-to-Work Transitions in the United States and Europe*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2009, n. 90, e in G. QUINTINI, J. P. MARTIN, S. MARTIN, *The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries*, IZA Discussion Paper, 2007, n. 2582. Nella letteratura italiana cfr. G. BERTAGNA, *Apprendistato e formazione in impresa*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

RIFONDARE IL DIRITTO DEL LAVORO?

000

distato genuino ⁽³⁶⁾, e non tutti hanno la stessa capacità in termini di occupabilità giovanile, considerando che, se manca l'investimento in formazione autentica da parte dell'azienda, ciò che resta è l'utilizzo di forza lavoro a basso costo. Per questo motivo la tabella distingue tra vari tipi di apprendistato secondo il criterio della presenza (effettiva e non teoricamente prevista per legge) di formazione. Al di là dei precetti di legge esistenti con riguardo all'obbligatorietà della componente formativa dell'apprendistato, infatti, la realtà dell'apprendistato è spesso molto distante dall'"idealtipo", concretizzandosi nell'utilizzo di forza lavoro flessibile e a minor costo. L'apprendistato tedesco e austriaco prevede, al contrario, una formazione formale di tipo professionale part-time, incardinata nel sistema educativo e formativo, là dove in Italia e Regno Unito non solo l'apprendistato è prevalentemente un contratto di lavoro "flessibile" o "incentivato", ma è anche privo di reali contenuti formativi se è vero che la quota di apprendisti che ricevono formazione è inferiore al 40% ⁽³⁷⁾.

Nello stesso senso si spiega la scelta del terzo indicatore inserito in tabella relativamente all'apprendistato, segnatamente il livello di retribuzione ottenuto dall'apprendista in rapporto alla retribuzione di una maestranza specializzata. È infatti anche con il livello di corresponsione economica accordata all'apprendista che si quantifica il valore dello scambio in termini di formazione, da cui ne deriva l'osservazione che più è robusto ed effettivo l'investimento in formazione coinvolto nel contratto di apprendistato, minore sarà la retribuzione in denaro prevista dalla contrattazione collettiva; al contrario, gli apprendisti sono pagati quasi quanto una figura qualificata quando la formazione è trascurata. Non a caso, come mostra chiaramente la tabella che segue, gli apprendisti tedeschi e austriaci percepiscono una retribuzione minore e imparano di più. L'approccio dell'apprendistato duale, infatti, si distingue a partire dal nome stesso del compenso, che è definito come rimborso (*vergütung*) e non come stipendio, termine invece regolarmente utilizzato nel Regno Unito e in Italia. In Austria e Germania gli apprendisti ricevono meno della metà della retribuzione di un occupato esper-

⁽³⁶⁾ Seguendo Ryan (in *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*, cit.), l'apprendistato "ideale" non è solo una forma di apprendimento sul lavoro, ma deve presentare, accanto all'esperienza lavorativa, una formazione professionale part-time, che deve risultare in una qualifica professionale riconosciuta.

⁽³⁷⁾ P. RYAN, K. WAGNER, S. TEUBER, U. BACKES-GELLNER, *Trainee Pay in Britain, Germany and Switzerland: Markets and Institutions*, SKOPE Research Paper, 2010, n. 96. Si veda anche M. TIRABOSCHI, *Ragioni e impianto di una riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

000

MICHELE TIRABOSCHI

to, e così accade in Olanda e in Francia, mentre in Italia tale livello arriva all'80%.

Tabella 2 – Remunerazione degli apprendisti come percentuale delle maestranze qualificate

		Industria	Servizi	Altri settori
Regno Unito	2005	46%	70%	Da 45% (parrucchieri) a 60% (commercio)
Germania	2007	29%	34%	27%
Svizzera	2004	14%	17,5%	18%
Irlanda	2009	30% (I anno), 45% (II anno), 65% (III anno), 80% (IV anno)		
Francia (% salario minimo)	2010	25% (sotto 19 anni), 42% (20-23 anni), 78% (sopra 24 anni)		
Italia	2010	72% (2 livelli inferiori)	da 70% a 80% (2 livelli inferiori)	Artigianato: da 55% a 90% Edilizia: da 60% a 85% (in 3 anni, + 10% all'anno)

Fonte: *Adapt*, *Giovani e lavoro: ripartiamo dall'apprendistato*, in www.fareapprendistato.it, 10 maggio 2011

Oltre all'utilizzo corretto degli strumenti contrattuali (e non), un sistema di transizione scuola-lavoro efficiente deve poter contare su un sistema di placement che sappia connettere sinergicamente il mondo del "sapere" e del "saper fare" – ovvero scuola e impresa – attraverso un raccordo collaborativo costante e sistematico basato sullo scambio continuo di informazioni e sulla intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, così come, in ottica progettuale, sondare i fabbisogni di formazione e di competenze richiesti dal mercato e divulgarli nelle sedi formative ⁽³⁸⁾.

⁽³⁸⁾ M. TIRABOSCHI, *Il problema della occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, in P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi. Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2006; S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *La revisione dei regimi di autorizzazione e il rilancio del placement universitario*, in M. TIRABOSCHI, G. PROIA (a cura di), *La riforma dei rapporti e delle controversie di*

RIFONDARE IL DIRITTO DEL LAVORO?

000

Nei Paesi dove il sistema di placement scolastico e universitario è ben radicato, la relazione tra istituzioni formative e aziende è, nel reciproco interesse, collaborativa, i *curricula* degli studenti così come le offerte di lavoro delle aziende sono liberamente accessibili sui siti delle università e presso gli uffici placement e le istituzioni scolastiche sono partecipi e consce delle *skills* richieste dal mercato.

Questa sinergia si traduce, in Paesi come il Regno Unito e gli Stati Uniti, in un più facile ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e in un tasso di disoccupazione giovanile inferiore. Uffici placement inefficienti e servizi per l'impiego — pubblici e privati — inadeguati rendono più difficile la ricerca di lavoro per i giovani. Tanto è vero che, come mostrato in tabella 1, nei Paesi dove i servizi per l'impiego funzionano bene i giovani vi fanno maggiore affidamento nella ricerca di una occupazione, rendendo maggiormente efficiente la ricerca stessa e incrementando le probabilità di trovare una occupazione. I dati Eurostat mostrano al contrario come i Paesi caratterizzati da maggiore disoccupazione siano anche quelli dove i giovani si affidano meno ai servizi e alle agenzie per l'impiego, arrangiandosi nella ricerca di una occupazione tramite canali informali (amici e network relazionali) e disponendo inevitabilmente di minore informazione, aggiungendo alle tradizionali difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro l'ulteriore barriera costituita dalla asimmetria informativa.

Questo primo pilastro, oltre a costituire una contro-proposta rispetto alla individuazione della riforma del lavoro quale soluzione unica della disoccupazione giovanile, costituisce anche un modo per prevenire tale problema, ponendo le basi per la acquisizione di competenze spendibili sul mercato, avvicinando i giovani al mercato del lavoro attraverso l'apprendistato e gli altri strumenti e collegando tra loro le istituzioni interessate.

Alla convinzione che riformare il diritto del lavoro non sia la via principe per ridurre la disoccupazione giovanile si aggiunge la consapevolezza che agire con le politiche e le regolamentazioni significa intervenire quando il problema si è già presentato e che attraverso esse non è dunque possibile risolvere le difficoltà dei giovani nel mercato del lavoro alla radice.

Il secondo pilastro in grado di offrire un contributo costruttivo al problema è costituito dalla qualità del sistema di relazioni industriali pre-

lavoro. *Commentario alla legge 4 novembre 2010, n. 183 (cd. Collegato lavoro)*, Giuffrè, Milano, 2011; S. SPATTINI, *Riforma dell'apprendistato e nuovo placement*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

000

MICHELE TIRABOSCHI

sente in un dato Paese. Come indicato nella tabella, due fattori all'interno delle relazioni industriali potrebbero in particolare agire da incentivo alla occupabilità giovanile e contribuire alla creazione di un mercato del lavoro più inclusivo.

Nei Paesi dove le relazioni industriali sono maggiormente cooperative, dove la contrattazione collettiva è decentrata, dove la determinazione della retribuzione avviene in maniera flessibile si può sviluppare un ambiente produttivo maggiormente efficiente e si possono aprire spazi per l'occupazione dei giovani. Al contrario laddove le parti sociali non operino in maniera cooperativa e dove il sistema contrattuale sia altamente centralizzato, la voce degli *insiders*, degli adulti con lavoro stabile e, in generale, di quelli che sono già dentro il mercato del lavoro prevale su quella degli *outsiders* e di chi, fuori dal mercato del lavoro, sia disoccupato o inattivo.

Tra gli indicatori di relazioni industriali è importante considerare una misura del grado di cooperazione delle stesse, così come quella riguardante il grado di flessibilità nella determinazione del salario. Entrambi gli indicatori sono tratti dal *Competitiveness Report* ⁽³⁹⁾ allo scopo, ancora una volta, di guardare al reale funzionamento delle relazioni industriali piuttosto che alla situazione teorica prevista da leggi e contratti. La classificazione del World Economic Forum, assieme alla osservazione dei tassi di disoccupazione giovanile, sembra non contraddire l'intuizione che la esistenza di relazioni industriali cooperative e meccanismi di determinazione del salario flessibili possano concorrere a costruire un ambiente produttivo più inclusivo.

Il dibattito europeo tuttavia si sta allontanando dalla concertazione, dirigendosi verso la quasi unanime individuazione della legislazione in materia di protezione della occupazione come principale ragione della alta disoccupazione giovanile ⁽⁴⁰⁾. Come precedentemente osservato, la letteratura economica del lavoro non si è pronunciata in maniera altrettanto unanime circa gli effetti dei sistemi a protezione dell'impiego sulla disoccupazione, producendo al contrario unanime consenso solo sul

⁽³⁹⁾ K. SCHWAB, *op. cit.* Presentano una croce i paesi che si classificano tra i primi 30 su 140 Paesi con riferimento agli indici *Cooperation in labor-employer relations* e *Flexibility of wage determination*.

⁽⁴⁰⁾ M. TIRABOSCHI, *I paradossi di una riforma sbagliata (e che si farà, anche se non piace a nessuno)*, e P. TOMASSETTI, *Riforma del lavoro: una sconfitta della concertazione o delle relazioni industriali?*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adapt University Press, 2012, in www.bollettinoadapt.it.

RIFONDARE IL DIRITTO DEL LAVORO?

000

fatto che questi effetti sono ambigui. La tabella 1 mostra, a questo proposito, che la maggiore flessibilità in uscita percepita da parte degli operatori del mercato del lavoro non si combina con l'osservazione di più bassi tassi di disoccupazione giovanile dal momento che, come noto, Austria, Olanda e Germania non hanno la facilità di interruzione dei rapporti di lavoro esistente invece nei Paesi della *flexicurity* e in quelli più vicini ad una economia di mercato libero, pur avendo tassi di disoccupazione giovanile più bassi.

5. Prospettive per una ricerca interdisciplinare.

Tutti i principali studi economici in materia sono concordi nel ritenere che un ruolo centrale nelle politiche di sostegno alla occupazione giovanile sia rappresentato dalla domanda aggregata ⁽⁴¹⁾. Centrali rimangono pertanto, nel contrasto alla disoccupazione e alla disoccupazione dei giovani in particolare, le politiche macro-economiche (fiscali e monetarie) e settoriali ⁽⁴²⁾. Un ruolo determinante assume oggi, e ancor di più in prospettiva, il fattore demografico, vuoi per la tenuta dei sistemi pensionistici e di welfare, vuoi per la incidenza sulle dinamiche del mercato del lavoro e sui modelli di organizzazione di impresa.

Con il presente contributo si è voluto evidenziare, per contro, il ruolo marginale delle riforme di liberalizzazione del mercato del lavoro, là dove più importanti appaiono, almeno per l'occupazione giovanile, fattori istituzionali quali la qualità del sistema educativo, il ricorso all'apprendistato "scolastico", l'efficienza e la qualità del sistema di relazioni industriali e, più in generale, delle istituzioni del mercato del lavoro. Si apre pertanto lo spazio per un nuovo filone di ricerca, un *cross-sectoral approach*, che verifichi l'ipotesi discussa nel paragrafo che precede e si concentri in chiave interdisciplinare su quelle che abbiamo chiamato le determinanti della occupazione giovanile e delle relative problematiche che, per chi è consapevole della complessità della materia, non possono certo essere affrontate e risolte con la sola penna del legislatore.

La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro? – Riassunto. *Il dibattito in corso nei Paesi dell'Europa continentale sulla necessità di riformare il diritto del lavoro per ridurre*

⁽⁴¹⁾ F. FAZIO, A.M. WELEMARIAM (a cura di), *op. cit.*

⁽⁴²⁾ ILO, *World of Work Report 2012. Better jobs for a better economy*, cit.

000

MICHELE TIRABOSCHI

il dualismo fra insiders e outsiders e ridare prospettive occupazionali ai giovani pare, nella migliore delle ipotesi, condizionato dalla crisi e, nella peggiore, un pretesto. L'eccessiva enfasi sul potere della legge di sconfiggere una disoccupazione giovanile elevata impedisce di cogliere i veri problemi del mercato del lavoro e, con essi, le altre concrete possibilità di azione. I giovani ai tempi della crisi necessitano certo di interventi, ma non nell'unica direzione della flessibilizzazione e della deregolazione. L'A. mette in discussione il "potere taumaturgico" erroneamente attribuito alla legge, costruendo un approccio d'insieme al problema dei giovani, a partire dal sistema di istruzione e transizione dalla scuola al lavoro e dalle relazioni industriali. Come dimostra il confronto comparato, per affrontare concretamente il problema dei giovani nel mercato del lavoro non basta rifondare il diritto del lavoro. L'esistenza di un sistema educativo di qualità, l'implementazione dell'apprendistato, servizi per l'impiego e placement universitario/scolastico efficienti, un sistema di relazioni industriali cooperativo e l'esistenza di meccanismi di fissazione del salario flessibili sono le carte vincenti da giocare per i giovani, non solo in tempo di crisi.

Youth Unemployment in Recessionary Times: a Caveat to (Continental) Europe to Reconstruct its Labour Law (Article in Italian) – Summary. *The current debate taking place in continental Europe on the need to reform labour law to reduce the duality between labour market insiders and outsiders, thus giving new employment opportunities to young people seems to be, at its best, a consequence of the crisis, or at its worst, an excuse. The considerable emphasis placed on the power of legislation to reduce youth unemployment prevents real labour market problems from being clearly identified, thus reducing the scope to adopt more effective measures. Action is certainly required to help young people during the current crisis, yet interventions should not be exclusively directed towards increased flexibility and deregulation. This paper questions the "thaumaturgic power" wrongly attributed to legislative interventions and put forward a more holistic approach to solve the problem of youth employment, by focusing on the education systems, school-to-work transition and industrial relations. As a comparative analysis demonstrates, in order to effectively tackle the issue of youth employment, it is not enough to reform labour law. High quality education systems, apprenticeship schemes, efficient placement and employment services, cooperative industrial relations and flexible wage determination mechanisms are the key to success when it comes to youth employment, not only in times of recession.*

PAGINA BIANCA

Le dinamiche di carriera degli italiani: l'esplorazione dei dati INPS

Michele Raitano

Sapienza Università di Roma

*Camera dei Deputati, XI Commissione Lavoro pubblico e privato
Roma, 3 luglio 2013*

Scaletta

- ✓ Antefatto: precarietà e insicurezza come fenomeni dinamici e multidimensionali.
- ✓ Quali dati per studiare le dinamiche lavorative?
- ✓ Andare oltre la *conventional wisdom*: le dinamiche individuali dei giovani nel mercato del lavoro italiano fino alla crisi => criticità su più dimensioni?
- ✓ Sguardo sulle problematiche strutturali (pre-crisi).
- ✓ Specificità dei laureati? Occupazioni e salari.
- ✓ Specificità delle sole nuove coorti?
- ✓ Riflessioni: “apartheid o liquidità”?
- ✓ Quali policy per il breve e il lungo periodo?

Banche dati per studiare le dinamiche individuali nel mercato del lavoro

Assenza di un *dataset* longitudinale che registri a lungo caratteristiche e stati individuali.

Due tipologie di dati disponibili:

1. Dati amministrativi (di fonte INPS): ampia numerosità campionaria, ma poche caratteristiche individuali (e.g. titolo di studio). E di difficile reperibilità ...
2. Dati *panel* di indagini campionarie: (SILC, RCFL, SHIW) numerose variabili, ma durata limitata e/o limitata numerosità campionaria (e limiti nella rilevazione di aspetti legati ai datori).

La policy da percorrere:

Incrociare banche dati amministrative e campionarie

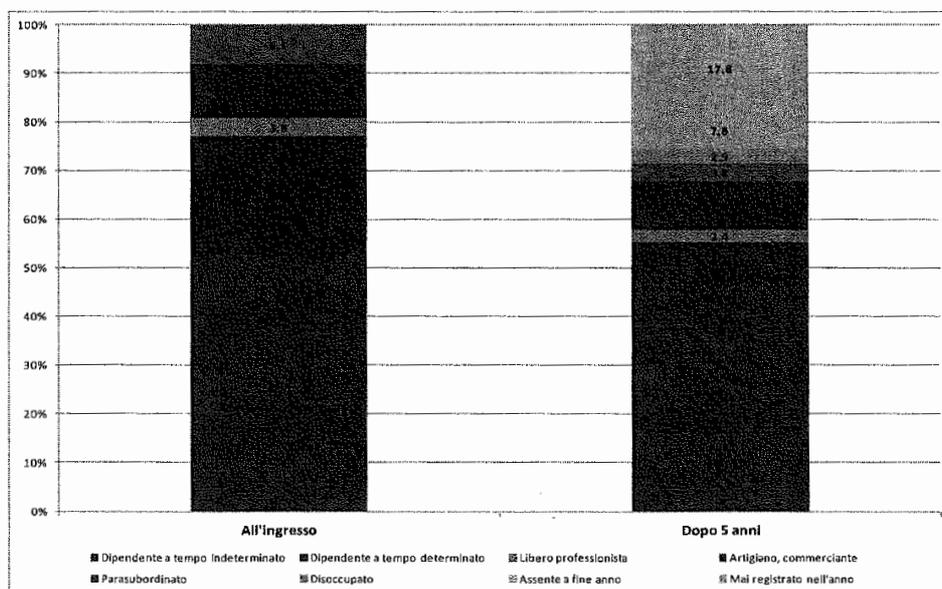
Il *dataset* AD-SILC

- Costruito da MEF e FGB nell'ambito di un progetto europeo, con l'ausilio di INPS e ISTAT.
- Link INPS-SILC basato su circa 45.000 codici fiscali (anonimizzati).
- Complementarietà dei pregi di dati amministrativi e di *survey* => *panel* "retrospettivo" e prospettico delle dinamiche individuali di lungo periodo sul mercato del lavoro.
- Archivi INPS rilevano le principali informazioni dei rapporti di lavoro dall'inizio dell'attività fino al 2009 (per ogni tipologia lavorativa): gestione, durata, retribuzione, qualifica, tipo di contribuzione (e.g. da lavoro, disoccupazione, CIG, maternità) e informazioni dettagliate di impresa (settore e dimensione).
- Quali policies per diffusione e aggiornamento dei dati per ricerca e anche all'interno della P.A.?

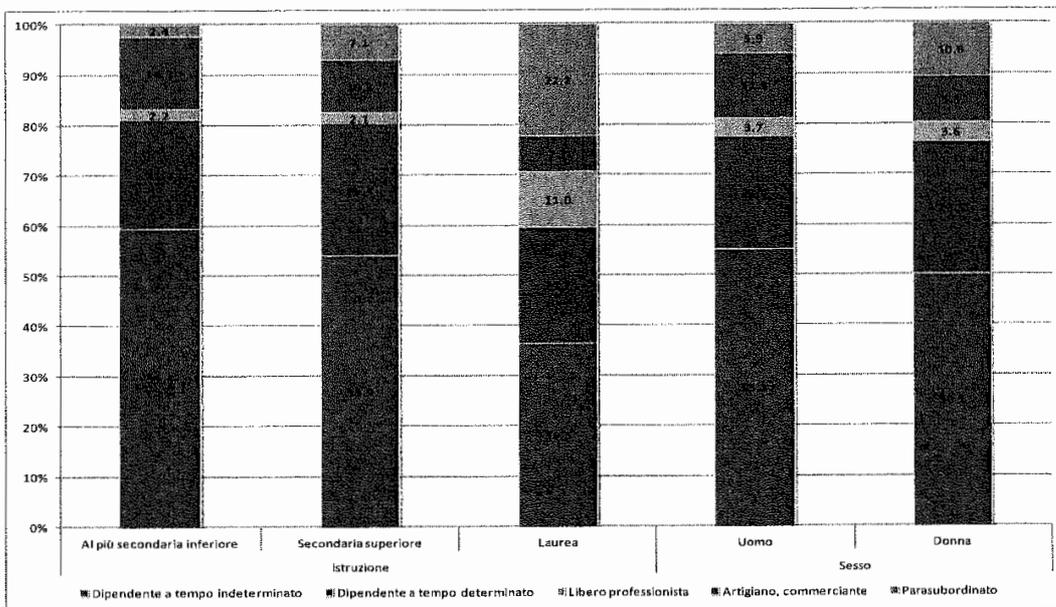
Le condizioni delle coorti di “giovani”

- Neo entrati sul mercato del lavoro dal 1996/1998 al 2003 seguiti per 5/7 anni (circa 6.000 individui).
- Precarietà condizione dinamica e multidimensionale.
- Diverse dimensioni di vulnerabilità (che incidono anche sulle future prestazioni contributive):
 - a) Stati occupazionali/contrattuali (coorti 1998-2003 più qualche dato su tutti gli occupati).
 - b) Remunerazioni e *working poor*.
 - c) Buchi contributivi.
 - d) Periodi da parasubordinati.
 - e) Accumulazione del montante contributivo.
- Tranne stati occupazionali, analisi sui soli dipendenti e parasubordinati (limiti nei redditi autonomi e professionisti).⁵

a) Le condizioni delle coorti neo-entrate dal 1998, all'ingresso e a 5 anni

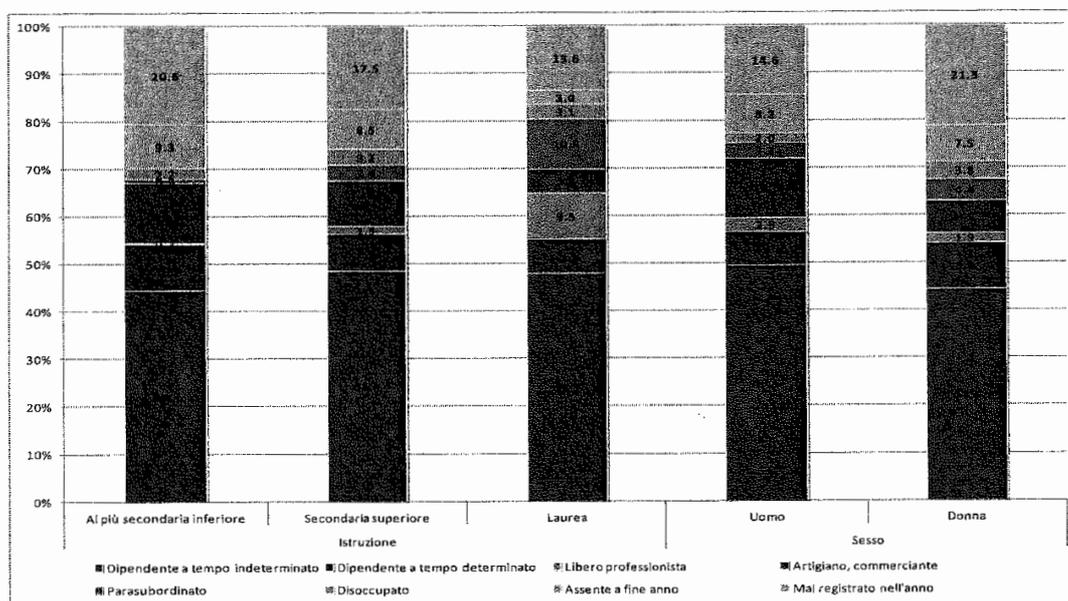


a) Stati lavorativi all'ingresso per titolo di studio e genere



7

a) Stati lavorativi dopo 5 anni per titolo di studio e genere



8

a) Le transizioni fra stati a 5 anni

Tab. 12: Condizione lavorativa a 5 anni dall'ingresso nel mercato del lavoro per tipologia contrattuale d'ingresso (% di riga). Coorti: 1998-2003

Contratto iniziale	Condizione lavorativa dopo 5 anni								Totale
	Dip. indet.	Dip. det.	Prof.	Altre INPS	Paras.	Disoc.	Assente	Inattivo	
Dip. tempo indet.	58.5	6.4	0.6	6.1	2.2	2.3	8.8	15.1	100.0
Dip. tempo det.	45.7	14.0	1.1	3.4	2.3	5.4	7.7	20.5	100.0
Lib. prof.	19.7	3.1	43.6	2.9	6.7	0.8	8.7	14.5	100.0
Altre Gestioni INPS	19.9	5.6	0.7	47.8	2.1	0.8	6.1	17.1	100.0
Parasubordinato	36.6	10.3	3.0	1.9	21.7	0.8	6.8	18.8	100.0

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

9

a) Le transizioni fra stati a 5 anni per titolo di studio

Tab. 13: Condizione lavorativa a 5 anni dall'ingresso nel mercato del lavoro per tipologia contrattuale d'ingresso e titolo di studio (% di riga). Coorti: 1998-2003

Al più secondaria inferiore	Condizione lavorativa dopo 5 anni								Totale
	Dip. indet.	Dip. det.	Prof.	Altre INPS	Paras.	Disoc.	Assente	Inattivo	
Contratto iniziale									
Dip. tempo indet.	55.1	6.7	0.0	7.5	0.6	1.0	11.0	18.1	100.0
Dip. tempo det.	39.8	20.4	0.0	3.6	0.5	4.8	7.4	23.5	100.0
Lib. prof.	25.4	0.0	5.8	5.7	0.0	0.0	35.3	27.8	100.0
Altre Gestioni INPS	17.2	7.8	0.0	50.5	1.3	0.1	3.6	19.6	100.0
Parasubordinato	31.3	1.6	0.0	0.0	12.0	0.0	15.2	39.9	100.0
Secondaria superiore	Condizione lavorativa dopo 5 anni								Totale
Contratto iniziale									
Dip. tempo indet.	59.0	6.4	0.7	6.2	2.3	2.7	8.6	14.2	100.0
Dip. tempo det.	44.7	12.7	1.0	3.9	2.3	6.0	9.1	20.4	100.0
Lib. prof.	18.5	7.7	30.2	6.3	14.1	2.4	5.0	16.0	100.0
Altre Gestioni INPS	22.5	4.3	1.4	45.8	1.1	1.2	8.3	15.4	100.0
Parasubordinato	37.0	9.7	2.0	2.2	17.2	0.2	8.7	23.0	100.0
Laurea	Condizione lavorativa dopo 5 anni								Totale
Contratto iniziale									
Dip. tempo indet.	66.1	5.6	2.1	1.7	6.6	4.5	2.9	10.5	100.0
Dip. tempo det.	58.2	9.1	2.9	1.4	5.0	4.0	3.0	16.4	100.0
Lib. prof.	18.6	1.2	64.0	0.0	4.4	0.0	2.4	9.4	100.0
Altre Gestioni INPS	17.2	3.8	0.0	47.5	10.1	1.4	4.1	16.0	100.0
Parasubordinato	37.1	12.3	4.5	2.0	27.6	1.6	3.6	11.4	100.0

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

10

a) Le correlate degli stati occupazionali

Tab. 14: Regressione logit multinomiale sullo stato contrattuale iniziale e dopo 1, 2 e 5 anni dall'ingresso, per le coorti entrate nel mercato del lavoro dal 1998 in poi. Dipendente a tempo indeterminato come modalità di riferimento. *Odds ratios*. Modello 1

	Condizione iniziale	Dopo 1 anno	Dopo 2 anni	Dopo 5 anni
Dipendente a termine				
Donna	1.13*	1.09	1.10	1.42***
Immigrato	1.61***	1.94***	1.96***	2.18***
Sec. inferiore	0.63***	0.70***	0.84	1.19
Laurea	1.36***	1.50***	1.25	1.19
Professionista				
Donna	0.92	0.65**	0.59***	0.63***
Immigrato	0.45*	0.25**	0.14***	0.00***
Sec. inferiore	0.51**	0.22***	0.25***	0.11***
Laurea	3.83***	3.61***	3.65***	2.35***
Altre Gestioni INPS				
Donna	0.67***	0.52***	0.54***	0.53***
Immigrato	0.82	0.37***	0.34***	0.49***
Sec. inferiore	1.08	1.20	1.26*	1.37***
Laurea	0.63**	0.53***	0.51***	0.29***
Gestione Separata				
Donna	1.70***	1.29*	1.57***	1.16***
Immigrato	0.22***	0.19***	0.20***	0.10
Sec. inferiore	0.46***	0.38***	0.46***	0.54**
Laurea	3.39***	3.14***	2.91***	1.92***
Inattivo o disoccupato				
Donna	n.a.	1.00	1.02	1.36***
Immigrato	n.a.	0.64***	0.41***	0.72**
Sec. inferiore	n.a.	0.76***	0.87*	1.21**
Laurea	n.a.	1.15	0.99	0.58***
Numero di osservazioni	4,140	4,140	4,140	4,140

N.B.: Fra le covariate sono incluse gli effetti fissi per anno di nascita e coorte di ingresso sul mercato del lavoro. La modalità di riferimento per il titolo di studio è "Diploma secondario superiore". Livelli di significatività: *** 99%, ** 95%, * 90%. Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

11

a) Le transizioni a 5 anni dell'intera forza lavoro

Tab. 3: Destinazione nel 2008 della popolazione attiva nel 2003

2003	2008										Quota 2003
	Indet.	Termine	Prof.	GS	Altre Inps	CIG/ Dis.	Assente	Pens.	Inatt.	Tot.	
Dip. tempo indet.	76.0	3.1	0.3	1.3	3.3	3.1	4.3	2.7	5.9	100.0	58.1
Dip. termine	62.9	12.9	1.1	0.9	5.5	2.9	3.4	1.8	8.7	100.0	4.9
Libero prof.	14.6	0.5	74.7	0.2	4.4	0.3	2.4	0.2	2.8	100.0	1.7
Gestione separata	28.6	5.9	3.3	27.3	7.1	3.1	5.3	2.6	16.9	100.0	4.2
Altre gestioni INPS	6.9	2.0	0.3	1.0	74.6	0.7	2.8	2.2	9.6	100.0	21.4
CIG/Disoccupazione	44.5	5.5	0.3	0.7	2.5	18.4	11.0	6.2	10.9	100.0	3.0
Assente a dicembre	29.7	10.9	1.1	1.8	7.3	5.8	10.6	4.3	28.5	100.0	6.8

N.B.: Fra i dipendenti a tempo indeterminato sono inclusi gli apprendisti e i dipendenti pubblici. I dipendenti a termine si riferiscono al solo settore privato. Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

12

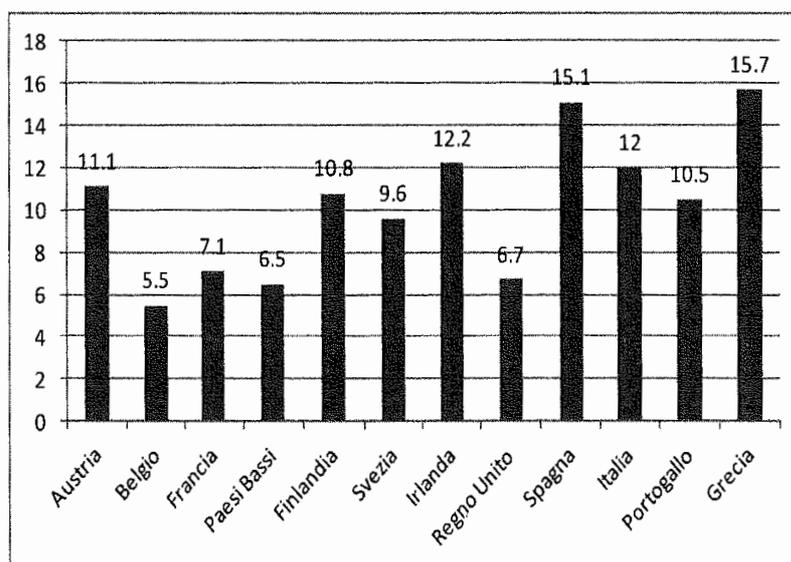
a) Ascese e cadute in un quinquennio

	Dip. privato a tempo indet. con almeno 1 episodio di <i>downgrade</i> ¹		Dip. privato a termine con almeno 1 episodio di <i>upgrade</i> ²		Parasub. con almeno 1 episodio di <i>upgrade</i> ³	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003
<i>Genere</i>						
Uomo	24.8	30.6	82.8	73.5	30.4	35.7
Donna	34.7	34.8	75.4	72.4	33.2	51.6
<i>Classe d'età</i>						
15-24	44.8	45.1	81.8	75.1	52.9	67.8
25-34	28.4	32.8	82.9	75.1	38.4	59.4
35-44	17.3	22.7	70.2	73.0	28.5	30.6
45-54	29.3	30.9	64.8	69.6	8.6	19.8
<i>Titolo di studio</i>						
Secondaria inferiore	32.6	38.3	76.0	71.9	24.9	39.9
Secondaria superiore	24.1	27.2	81.6	73.7	32.3	46.0
Laurea	21.6	24.6	88.7	77.1	35.8	44.0
<i>Area geografica</i>						
Nord	26.1	28.3	79.1	75.3	32.2	39.2
Centro	31.4	30.8	87.7	77.7	33.4	44.5
Sud	32.8	43.6	72.6	60.0	30.1	52.5
<i>Dimensione di impresa</i>						
1-4	45.9	49.9	81.0	75.7	n.a.	n.a.
5-9	36.1	37.0	78.5	74.5	n.a.	n.a.
10-14	34.5	33.0	87.5	73.3	n.a.	n.a.
15-24	27.5	29.4	86.3	71.5	n.a.	n.a.
25-49	23.8	30.8	82.2	69.3	n.a.	n.a.
50-99	23.3	27.9	72.5	73.3	n.a.	n.a.
100-249	20.4	25.8	77.4	78.9	n.a.	n.a.
>250	18.7	20.5	77.8	73.7	n.a.	n.a.
<i>Settore</i>						
Industria	26.1	30.2	80.8	81.7	n.a.	n.a.
Costruzioni	41.6	45.0	80.3	77.9	n.a.	n.a.
Servizi	28.4	31.2	78.9	68.9	n.a.	n.a.
Totale	28.3	32.2	79.8	73.5	31.8	44.0

¹ Passaggio verso inattività, disoccupazione, contratti a termine o parasubordinati. ² Passaggio verso un contratto da dipendente a tempo indeterminato nel settore privato. ³ Passaggio verso un contratto da dipendente.
Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

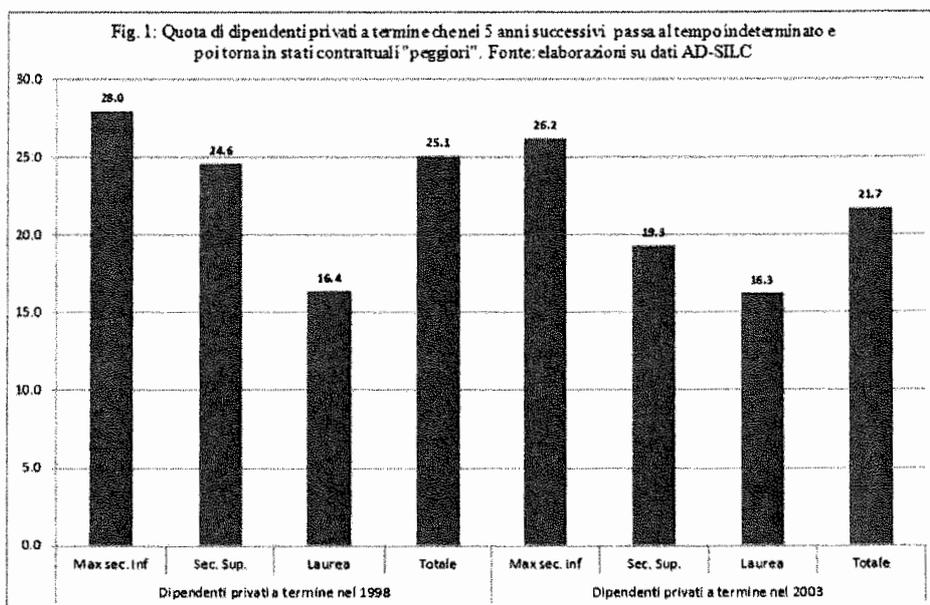
13

a) Quota che passa da dipendente a tempo indeterminato a altri stati fra il 2005 e il 2007



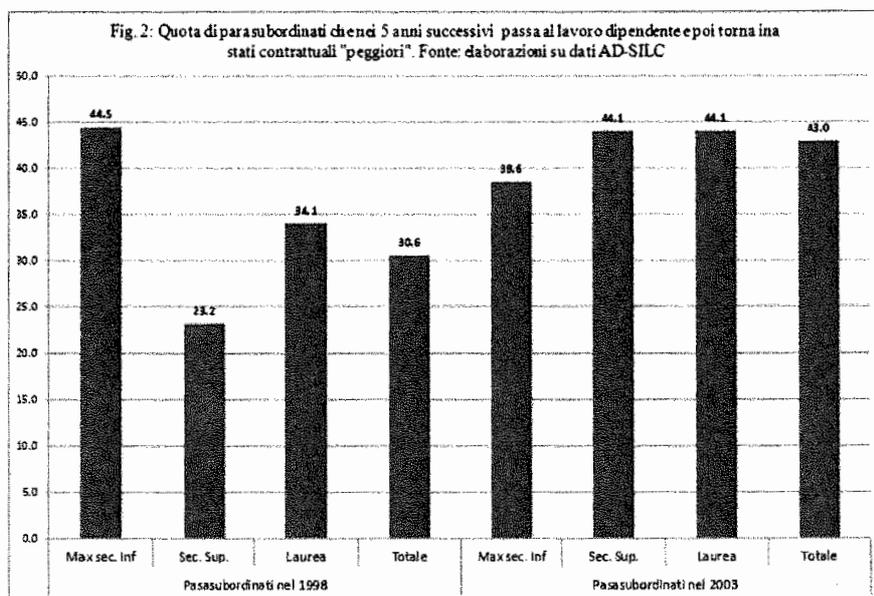
14

a) La temporaneità degli *upgrade* (1)



15

a) La temporaneità degli *upgrade* (2)



16

a) Riflessioni sulle dinamiche di carriera (1)

- Riduzione costante delle entrate a tempo indeterminato.
- Frequenti “cadute” dal tempo indeterminato => i micro-dati mostrano una mobilità effettiva molto più ampia di quanto solitamente si suppone, e non solo per le coorti giovani.
- I dati sui “rischi” di cadute e ascese non mostrano non linearità per dimensione di impresa (i.e. oltre i 15 addetti).
- Ampia diffusione dell’uscita (anche temporanea) dagli attivi, anche a causa nei vincoli di accesso agli AASS (pre riforma).
- Stabilizzazione condizione necessaria, ma non sufficiente per attenuare molto i rischi di instabilità => non ci si può limitare a osservare i tempi di stabilizzazione.
- Il caso dell’apprendistato pre-riforma 2012 => mi stabilizzo, ma poi “ricado”.

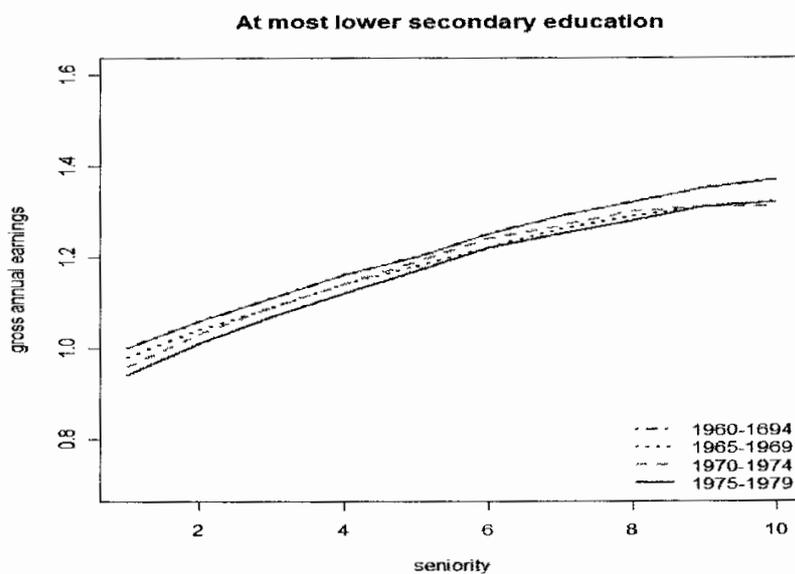
17

a) Riflessioni sulle dinamiche di carriera (2)

- Non linearità degli stati lavorativi per titolo di studio : penalizzazione all’entrata per laureati con migliori dinamiche successive (ma peggiori che in passato).
- E forti penalizzazioni (anche) salariali per i laureati in confronto a quelli delle generazioni precedenti.
- Specificità della Gestione Separata per i laureati.
- Molteplici e complesse traiettorie di carriera individuali.
- E comunque stato iniziale sempre associato a destinazione.
- Oltre l’immagine di dualità/rigidità: rischi pervasivi sulla gran parte degli attivi e stabilizzazioni spesso come stato di breve periodo => “liquidità” con vasi comunicanti (anche dentro/fuori LM) con vulnerabilità estesa?

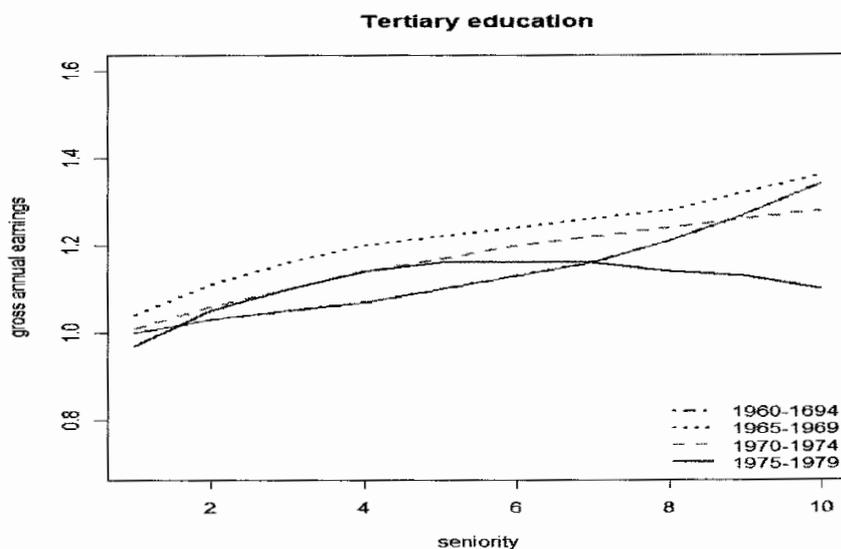
18

b) Le dinamiche salariali: i low skilled



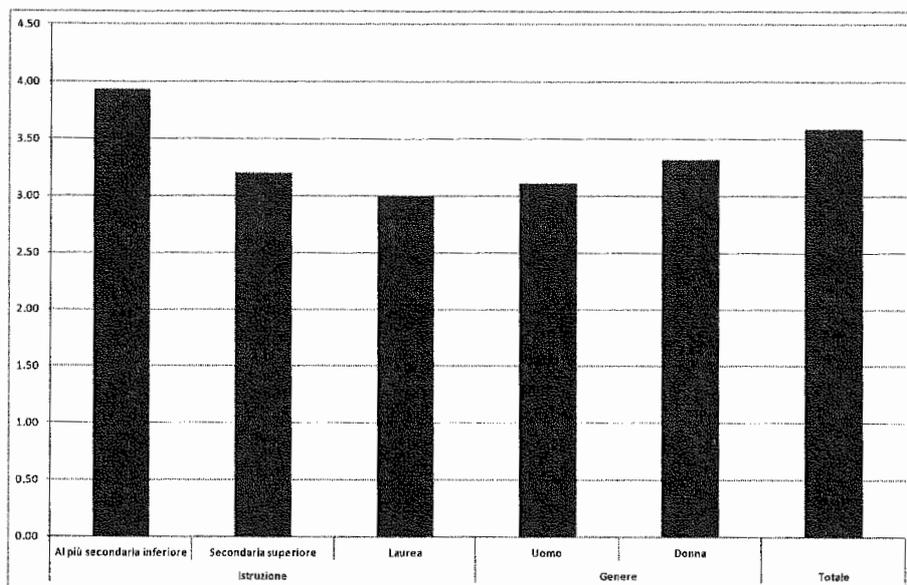
19

b) Le dinamiche salariali: gli high skilled => penalità sulla “meglio gioventù”



20

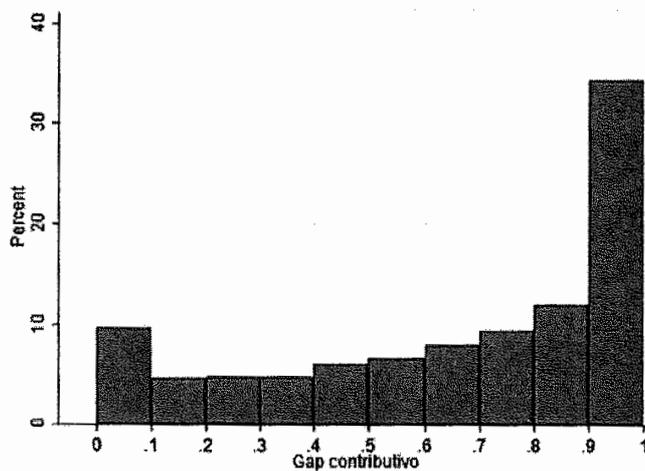
b) Numero di anni medi in povertà di reddito nei primi 7 anni di attività



21

c) La frequenza dei buchi contributivi

Distribuzione del "gap contributivo": valore medio del rapporto fra settimane effettive di contribuzione e settimane di contribuzione potenziali nei primi 7 anni di attività. Individui entrati al lavoro fra il 1996 ed il 2001 come dipendenti o parasubordinati.

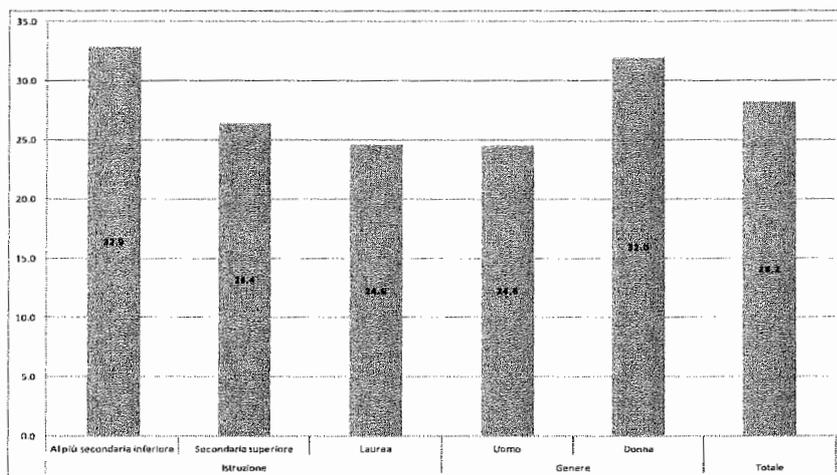


Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

22

c) La “povertà” di anzianità contributiva

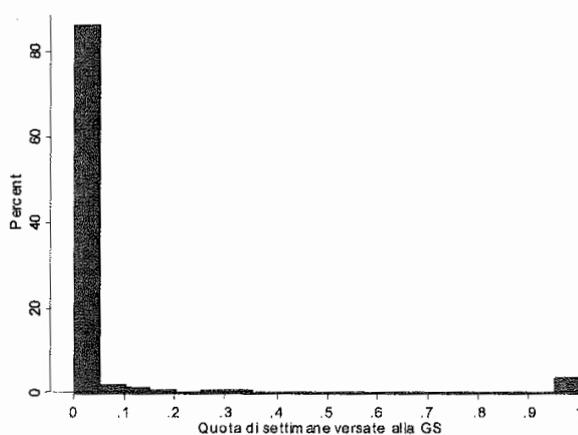
Quota di lavoratori che hanno versato contributi per meno della metà delle settimane potenziali



23

d) La frequenza dei periodi a “bassa aliquota” (A)

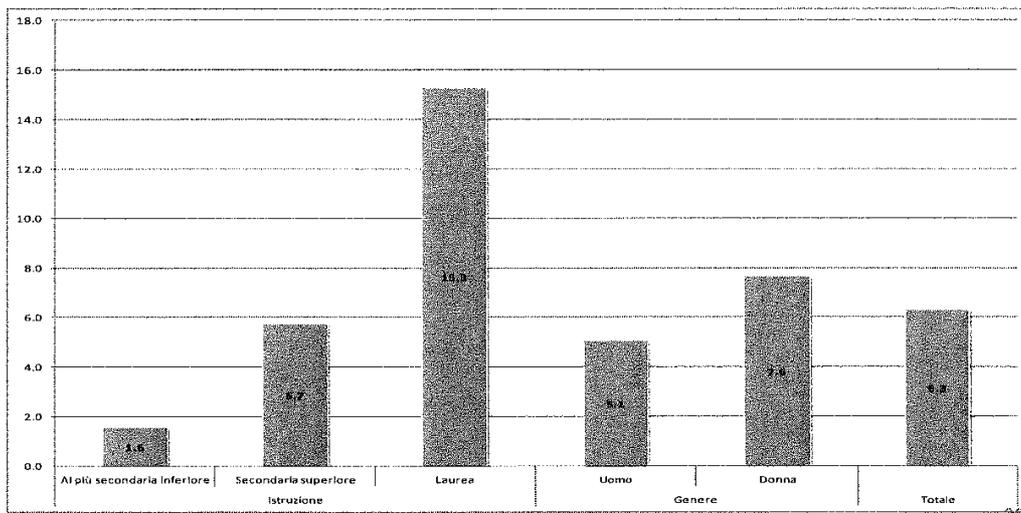
Distribuzione dei periodi di versamento alla Gestione Separata: valore medio del rapporto fra settimane di contribuzione alla Gestione Separata e settimane contributive totali nei 7 anni di attività. Individui entrati al lavoro fra il 1996 ed il 2001 come dipendenti o parasubordinati.



24

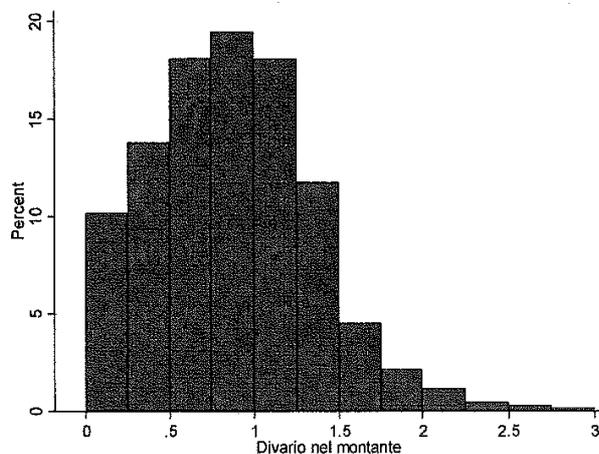
d) La frequenza dei periodi a “bassa aliquota” (B)

Quota di individui che hanno versato contributi alla Gestione Separata per almeno 1/5 delle settimane contributive totali nei primi 7 anni di attività



e) L'esito delle 3 dimensioni: l'accumulazione di contributi

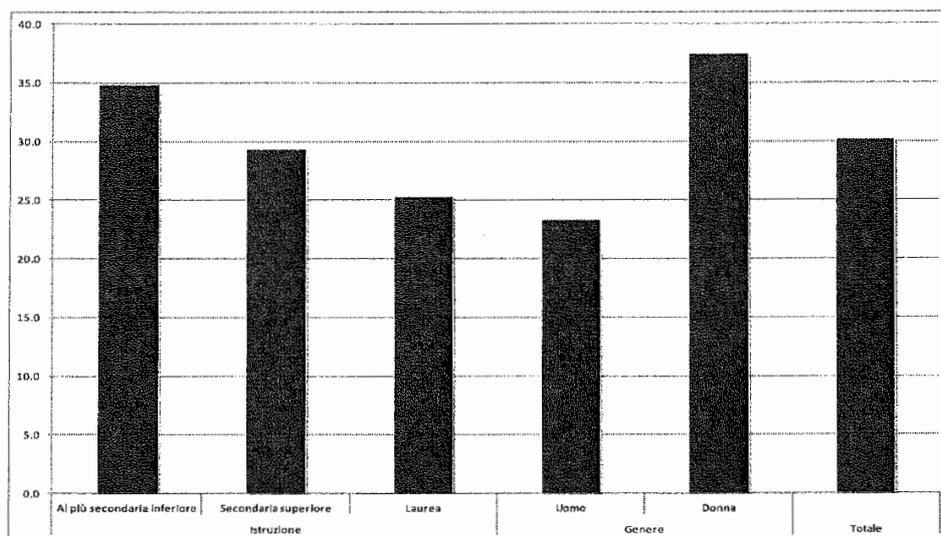
Distribuzione del rapporto fra il montante accumulato al termine dei 7 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro ed il montante potenziale accumulato da un dipendente privato “mediano”. Individui entrati al lavoro fra il 1996 ed il 2001 come dipendenti o parasubordinati.



Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

e) I poveri di montante previdenziale

Quota di individui che al termine dei 7 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro hanno accumulato un montante inferiore a quello potenziale del dipendente privato "mediano"



27

Riflessioni conclusive

- Penalizzazioni di breve e lungo termine per chi ha contratti atipici : ampia quota "intrappolata". Ma in un quadro di instabilità diffusa (anche fra i *prime age workers*).
- Fra lavoratori, e soprattutto fra i laureati, ampia disuguaglianza "within", sia nei salari che nelle prospettive di carriera. Bisognerebbe andare oltre lo studio delle "medie" => meriti o circostanze? Quale il ruolo dell'*overeducation*?
- Problema complesso e multi-sfaccettato => servirebbero strategie di breve e lungo periodo, non singole misure.
- Attenzione rivolta generalmente a aspetti regolamentativi di un solo lato di un solo mercato.
- Il quadro non sembra dipendere da soli vincoli dal lato dell'offerta di lavoro => necessità di riforme complementari di lungo periodo della struttura produttiva per avere effetti virtuosi.
- Cosa insegna il caso della Danimarca?

28

Quali direzioni di policy? (1)

- Bene incentivare le stabilizzazioni (o forme di contratto unico che aumentino le tutele), ma senza condizioni complementari possono risolversi in un miglioramento solo temporaneo => non modificano le cause profonde di debolezza.
- Limitata accumulazione di contributi molto estesa, anche all'interno del lavoro dipendente.
- Necessità di intervenire sulle 3 potenziali cause di debolezza (attuali e passate): salari (anche lordi), "buchi" (politiche del lavoro attive e passive), aliquote.
- Giovani e anziani nel LM: quale relazione?
- Pensionamento "part-time" e staffetta generazionale: vincolo dal lato della domanda di lavoro (oltre che di conti pubblici).
- Più spazi di azione con disincentivi attuariali (anche per incontrare le necessità delle imprese).

29

Quali direzioni di policy? (2)

- Più in generale, legare mercato del lavoro e pensioni riflettendo su un sistema che è lo specchio di LM =>
 - ❖ Equità o neutralità attuariale dei risultati del mercato del lavoro?
 - ❖ E che ruolo attribuire alle gravi problematiche di mortalità differenziale?
- Necessità di intervento trasparente sulle criticità future che dovessero comunque manifestarsi sulle pensioni, pensando a correttivi assicurativi/redistributivi coerenti con la logica contributiva (basterà il solo aumento dell'età pensionabile?).
- Anche per evitare disincentivi al versamento contributivo incrementati dalle nuove norme sul pensionamento nel contributivo.
- L'idea di "Pensione Contributiva di Garanzia", coerente col contributivo e che corregge ex post le criticità/iniquità più gravi determinate dai 3 fattori (costi immediati nulli e futuri sostenibili).

30

€ 4,00



17STC0000550