

L'efficacia degli incentivi sull'occupazione stabile in Italia

1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Negli ultimi anni il Legislatore ha introdotto numerose tipologie di incentivi volti a promuovere forme di occupazione stabile e, di conseguenza, ad incrementare le assunzioni a tempo indeterminato dei lavoratori, in particolare giovani e donne, nel nostro territorio.

A tal proposito, giova ricordare che questo orientamento risponde alle disposizioni di cui all'articolo 1 comma 7 lettera b) della legge 10 dicembre 2014, n. 183¹ che, allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, delinea la promozione – nel rispetto di determinati principi e criteri direttivi ed in coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali – del contratto a tempo indeterminato come forma comune² di contratto di lavoro, rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti.

Le diverse agevolazioni che si sono susseguite in questi anni, generalmente, sono state accumulate dalla medesima caratteristica, ovvero la riduzione del carico contributivo posto in capo ai datori di lavoro. L'ultimo tentativo introdotto in merito a tale fattispecie

¹ Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

² Art. 1 D.Lgs. n. 81/2015: *"Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro"*.

si è avuto con la **legge n. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di Bilancio 2021)**, entrata in vigore dal 1° gennaio 2021.

Con particolare riferimento all'occupazione giovanile stabile, all'art. 1, commi da 10 a 15 di questa legge, è stato disposto che, per le nuove assunzioni a tempo indeterminato e per le trasformazioni dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato effettuate nel biennio 2021-2022, l'esonero contributivo di cui all'articolo 1, commi da 100 a 105 e 107, della legge 27 dicembre 2017, n. 205³, è riconosciuto nella misura del 100%, per un periodo massimo di 36 mesi⁴, nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro annui, con riferimento ai soggetti che alla data della prima assunzione incentivata non abbiano compiuto il trentaseiesimo anno di età.

Sul tema, è altresì importante rammentare che l'articolo 1, commi da 16 a 19, della medesima legge n. 178/2020 ha previsto, in via sperimentale, l'esonero contributivo totale per l'assunzione di donne. In verità, non si tratta di una agevolazione del tutto nuova, in quanto richiama espressamente quella già prevista dalla legge 28 giugno 2012, n. 92⁵ - cd. legge Fornero - che, sin dal 2013, prevede una riduzione del 50% dei contributi a carico del datore che assuma lavoratrici in determinate condizioni soggettive. La novella disciplina, ora, ha stabilito che l'esonero contributivo di cui all'articolo 4, commi da 9 a 11, di quella legge, nel periodo 2021-2022, si applichi nella misura del 100% dei contributi a carico del datore di lavoro, nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro annui. Salvo le specifiche disposizioni previste dalla stessa legge di Bilancio, la normativa applicabile è pertanto quella prevista dalla legge n. 92/2012⁶.

Poiché tali disposizioni, come sopra anticipato, non rappresentano una novità assoluta, è dunque importante interrogarsi sull'effettiva utilità di un provvedimento che, nella natura e nella logica di funzionamento, non si discosta molto da quelli introdotti negli anni più recenti, che sono molteplici e variano dalla decontribuzione triennale per le

³ Tale norma prevede una riduzione dei contributi previdenziali, in favore dei datori di lavoro privati, con riferimento alle assunzioni con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (a tutele crescenti), di soggetti aventi determinati requisiti anagrafici e che non abbiano avuto (neanche con altri datori di lavoro) precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Ai sensi della disciplina di cui all'art. 1 comma 103 della suddetta legge n. 205/2017, tuttavia, è disposto che nelle ipotesi in cui il lavoratore - per la cui assunzione a tempo indeterminato sia stato parzialmente fruito l'esonero - sia nuovamente assunto a tempo indeterminato da altri datori di lavoro privati, il beneficio è riconosciuto agli stessi datori per il periodo residuo utile alla piena fruizione, indipendentemente dall'età anagrafica del lavoratore alla data delle nuove assunzioni.

⁴ Tale esonero contributivo, ferme restando le condizioni ivi previste, è riconosciuto per un periodo massimo di 48 mesi ai datori di lavoro privati che effettuino assunzioni in una sede o unità produttiva ubicata nelle seguenti regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna.

⁵ La disciplina generale dell'incentivo all'assunzione di donne è contenuta nell'articolo 4, commi da 8 a 11, della legge n. 92/2012 e prevede la riduzione al 50% dei contributi a carico dei datori di lavoro, sin dal 1° gennaio 2013, in determinate ipotesi delineate dalla norma.

⁶ A tal proposito si veda anche l'Approfondimento Fondazione Studi Consulenti del Lavoro del 19 gennaio 2021.

assunzioni a tempo indeterminato nel 2015, a quella biennale nel 2016, fino a più recenti provvedimenti, come l'esonero prettamente rivolto ai giovani.

Fermo quanto già richiamato, di seguito, a tale scopo, si ricordano sommariamente i principali interventi normativi che si sono susseguiti negli ultimi anni, focalizzandosi sulle misure rivolte alle aziende di tutto il territorio nazionale. L'intento è quello di comparare le agevolazioni all'assunzione previste, la platea dei destinatari coinvolti e, ove possibile, il reale andamento occupazionale che ne è conseguito.

In proposito, si premette che è stato volutamente escluso dalla suddetta analisi l'anno 2020, in quanto i dati emersi sono stati oltremodo condizionati, in termini negativi, a causa dalla crisi emergenziale da Covid-19.

Scopo di tale comparazione, infatti, è quello di valutare in modo oggettivo gli esiti delle principali misure introdotte dal 2015 ed ipotizzare, alla luce di tali risultati, l'andamento futuro, che nell'idea del legislatore appare chiaramente teso alla salvaguardia dei livelli occupazionali, in un anno, il 2021, in cui si assisterà presumibilmente alla perdita di oltre un milione di posti di lavoro nelle sole piccole e medie imprese italiane⁷.

Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di Stabilità 2015)

La legge n. 190/2014 introduceva, per le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato decorrenti dal 1° gennaio 2015 con riferimento a contratti stipulati non oltre il 31 dicembre 2015, un esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, fino ad un massimo di 36 mesi e nel limite di 8.060 euro su base annua per ciascun lavoratore.

Lo sgravio era rivolto ai datori di lavoro del settore privato, con esclusione del settore agricolo, per le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, con esclusione dei contratti di apprendistato e dei contratti di lavoro domestico.

Inoltre, per poter fruire del citato sgravio, i lavoratori assunti non dovevano essere stati occupati nei 6 mesi precedenti con contratti di lavoro a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro.

Legge n. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di Stabilità 2016)

Con la legge n. 208/2015, è stata stabilita la proroga dello sgravio contributivo per le nuove assunzioni con contratti di lavoro a tempo indeterminato effettuate nel 2016, con le esclusioni e i limiti previsti dalla legge n. 190/2014. In particolare, il nuovo intervento ha previsto l'esonero dal versamento del 40% dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, nel limite di 3.250 euro su base annua, per un massimo di 24 mesi.

⁷ Derivante dal venir meno del blocco normativo dei licenziamenti e dal perdurare di una crisi economico/sanitaria che rischia di avere un impatto occupazionale senza precedenti, a livello nazionale e mondiale.

Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di Bilancio 2017)

L'articolo 1, commi da 308 a 313, della legge n. 232/2016⁸ ha previsto, per il solo settore privato, uno sgravio contributivo per le nuove assunzioni con contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, anche in apprendistato, effettuate dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2018. Il beneficio contributivo spettava entro 6 mesi dall'acquisizione del titolo di studio, per l'assunzione di studenti che avessero svolto presso il medesimo datore di lavoro attività di alternanza scuola-lavoro o periodi di apprendistato. Lo sgravio contributivo consisteva nell'esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, nel limite massimo di 3.250 euro su base annua e per un periodo massimo di 36 mesi.

In materia di apprendistato, erano previsti ulteriori finanziamenti per la proroga, sino al 31 dicembre 2017, dei benefici contributivi per le assunzioni e per i percorsi formativi in alternanza scuola-lavoro⁹.

Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di Bilancio 2018)

La legge n. 205/2017 ha introdotto una riduzione dei contributi previdenziali, in favore dei datori di lavoro privati, con riferimento alle assunzioni con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2018, di soggetti aventi meno di 35 anni di età, ovvero meno di 30 anni di età per le assunzioni effettuate dal 2019, che non avessero avuto, neanche con altri datori di lavoro, precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Tale incentivo, riconosciuto per un periodo massimo di 36 mesi, consisteva nell'esonero dal versamento del 50% dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail, nel limite massimo di importo pari a 3.000 euro su base annua, riparametrato e applicato su base mensile.

Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di Bilancio 2019)

La legge n. 145/2018 ha introdotto un incentivo, in favore dei datori di lavoro privati, per l'assunzione a tempo indeterminato, nel corso del 2019, di soggetti titolari di laurea magistrale o di dottorato di ricerca ed aventi determinati requisiti¹⁰. L'incentivo consisteva nell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, per un periodo massimo di 12 mesi,

⁸ Successivamente abrogato dalla legge di Bilancio 2018, che ha introdotto uno sgravio contributivo strutturale per le nuove assunzioni effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2018.

⁹ Art.1, c. 240, lett. b), legge n. 232/2016.

¹⁰ Bonus occupazionale giovani eccellenze. Art. 1 commi da 706 a 717 della legge n. 145/2020.

decorrenti dalla data di assunzione, nel limite massimo di 8.000 euro per ogni rapporto di lavoro in oggetto¹¹.

Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di Bilancio 2020)

Con riferimento all'assunzione di soggetti giovani con determinati requisiti anagrafici, la suddetta tipologia di sgravio¹² è stata prorogata per gli anni 2019 e 2020 dalla legge di Bilancio 2020¹³ e per gli anni 2021 e 2022 dalla citata legge di Bilancio 2021.

2. EFFETTI DI LUNGO PERIODO DEGLI SGRAVI CONTRIBUTIVI DEL 2015 E 2016: REPORT STATISTICO

Attraverso l'ausilio di alcuni elementi contenuti nel report della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro *"Sgravi 2015 e 2016: gli effetti sull'occupazione"*, peraltro, è possibile effettuare le seguenti valutazioni misura per misura.

Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di Stabilità 2015)

I numeri dell'esonero contributivo triennale del 2015

Il consuntivo dell'operazione certificato dai dati Inps ha visto nel 2015 un incremento di assunzioni e trasformazioni a tempo indeterminato. In particolare, hanno fruito dell'esonero contributivo 1.531.533 rapporti di lavoro a fronte di 1.128.748 assunzioni e 402.785 trasformazioni di contratti a tempo indeterminato.

Da quanto si desume dai rendiconti dell'Istituto, il costo dell'operazione risulta essere stato pari a 16,6 miliardi di euro con una quota di agevolazione triennale pro-contratto pari a 10.842,50 euro.

¹¹ Così come indicato nel dossier riferito agli incentivi all'occupazione della Camera dei Deputati, la legge n. 160/2019, per la definizione della disciplina relativa all'incentivo in questione, ha rinviato dal 1° gennaio 2020 alla normativa concernente le procedure, le modalità e i controlli per l'incentivo strutturale all'occupazione giovanile e ha disposto conseguentemente l'abrogazione dell'articolo 1, comma 714 della legge n. 145/2018, che demandava ad una circolare dell'Inps la definizione delle modalità di fruizione dell'incentivo (circolare non adottata).

¹² Legge n. 205/2017.

¹³ Come previsto dalla disciplina transitoria dettata dall'articolo 1-bis del decreto-legge n. 87/2018, contestualmente abrogato in quanto tale disciplina non è stata mai attuata per la mancata emanazione del relativo decreto ministeriale.

Prospetto di riepilogo del costo di finanziamento dell'esonero contributivo triennale del 2015

| ANNO | PREVISTA | EFFETTIVA |
|---------------|--------------------------|--------------------------|
| 2015 | 1.886.000.000,00 | 2.222.147.464,37 |
| 2016 | 4.885.000.000,00 | 6.352.264.123,14 |
| 2017 | 5.030.000.000,00 | 5.380.741.904,86 |
| 2018 | 2.902.000.000,00 | 2.650.492.441,96 |
| Totale | 14.703.000.000,00 | 16.605.645.934,33 |

Fonte: Elaborazione Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro su Bilanci annuali Inps

La sopravvivenza dei rapporti di lavoro

L'analisi della sopravvivenza dei contratti a tutele crescenti permette di valutare l'effetto dell'esonero contributivo. Si apprezza, nei primi anni di vita, un effetto di resistenza maggiore alle cessazioni per i contratti che potevano contare su un significativo abbattimento del costo del lavoro. Dopo un anno di vita, erano cessati il 32,4% dei contratti esonerati rispetto al 37,8% dei contratti senza esonero, facendo registrare una differenza di 5,4 punti percentuali (la massima del periodo).

L'effetto esonero si manifesta, dunque, in modo significativo nel primo anno di vita del contratto. Con il passare dei mesi tale vantaggio inizia ad assottigliarsi costantemente, arrivando a 4,9 punti percentuali al compimento del secondo anno e a quota 4,2 al compimento del terzo anno. Subito dopo la fine dell'incentivo le differenze tendono a ridursi molto velocemente, tanto che al quarto anno la differenza è di soli 2,4 punti percentuali.

Percentuale cumulata dei contratti a tempo indeterminato cessati entro i primi 48 mesi dalla data di attivazione. Attivazioni dal 7 marzo al 31 dicembre 2015

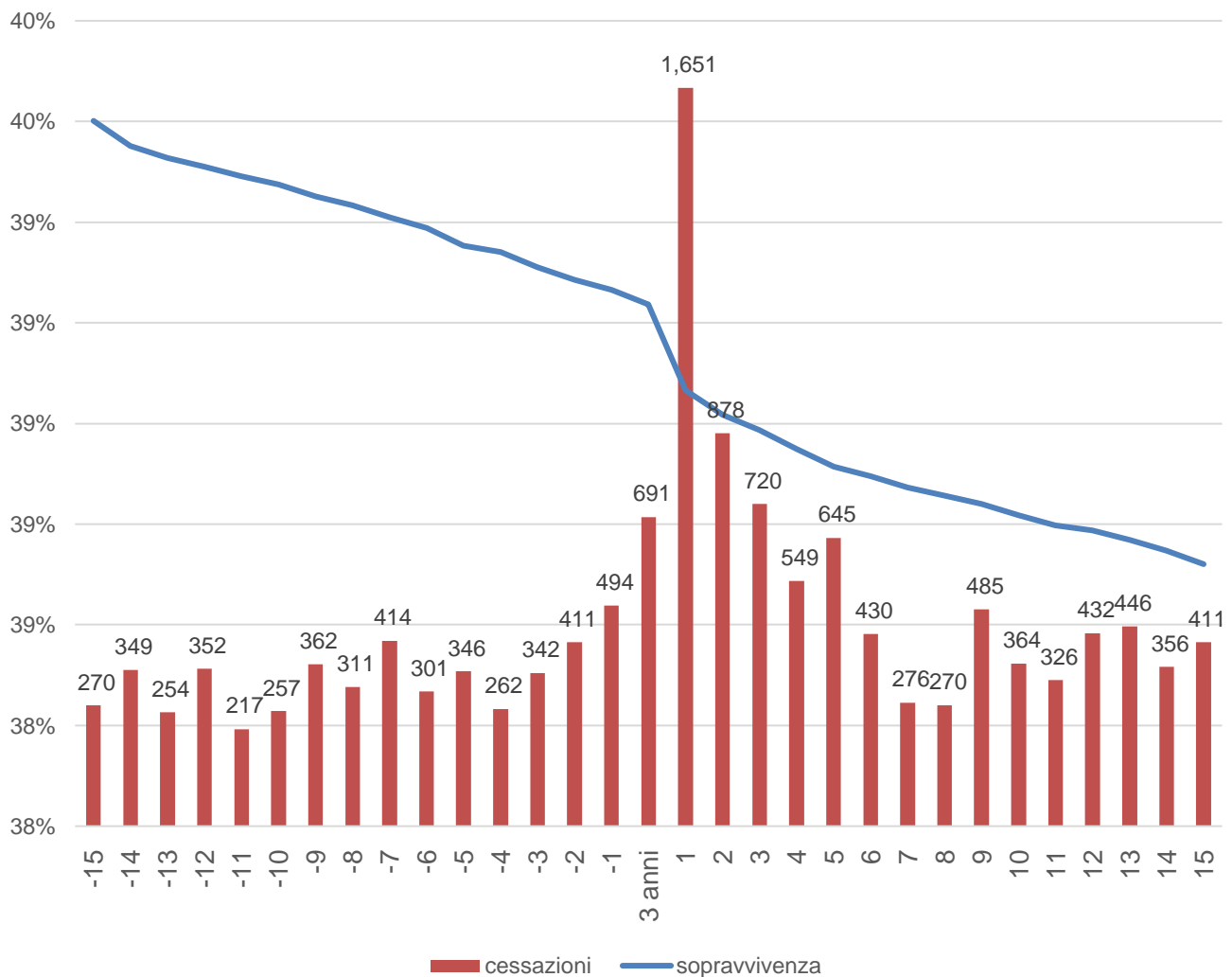
| CESSATO ENTRO | TUTELE CRESCENTI TOTALE | TUTELE CRESCENTI CON ESONERO (A) | TUTELE CRESCENTI SENZA ESONERO | DIFFERENZA IN P. P. (B) |
|------------------|-------------------------|----------------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| 1 Anno | 34,3 | 32,4 | 37,8 | -5,4 |
| 2 Anni | 48,4 | 46,7 | 51,6 | -4,9 |
| 3 Anni | 58,0 | 56,5 | 60,7 | -4,2 |
| 4 Anni | 65,3 | 64,5 | 66,9 | -2,4 |
| contratti attivi | 34,7 | 35,5 | 33,1 | 2,4 |

Fonte: Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro su dati Cico II trim. 2021

Il grafico sottostante, peraltro, mostra il dettaglio dei 30 giorni a cavallo del compimento del terzo anno di vita dei soli contratti esonerati.

Dalla serie quadriennale giornaliera si denota una distanza fra le due curve di sopravvivenza che decresce fino ad annullarsi a partire dal primo anno di vita. In concomitanza del terzo anno, si verifica uno *shock* nella serie con un picco di cessazioni che fanno inclinare in modo significativo la curva.

Sopravvivenza dei contratti a tempo indeterminato fra il 7 marzo e il 31 dicembre 2015 con esonero contributivo (funzione di sopravvivenza Kaplan Mayer)



Fonte: Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro su dati Cico II trim. 2020

Legge n. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di Stabilità 2016)

Come sopra ricordato, con la legge n. 208/2015, è stata stabilita la proroga dello sgravio contributivo per le nuove assunzioni con contratti di lavoro a tempo indeterminato effettuate nel 2016, con le esclusioni ed i limiti previsti dalla legge n. 190/2014, seppur con evidenti limitazioni economiche. In proposito, è utile evidenziare come la notizia della citata riduzione finanziaria, abbia comportato un innalzamento repentino delle assunzioni a dicembre 2015. Dai rendiconti annuali Inps, l'incentivo 2016 ha prodotto 407.952 assunzioni e 209.387 trasformazioni per un totale 617.339 rapporti permanenti agevolati. Il costo totale di 1,9 miliardi di euro è stato di gran lunga inferiore a quanto

atteso dal governo (4,2 miliardi) e ha fatto registrare una quota di agevolazione biennale pro-contratto pari a 3.074,85 euro.

Prospetto di riepilogo del costo di finanziamento dell'esonero contributivo triennale del 2016

| ANNO | PREVISTA | EFFETTIVA |
|---------------|-------------------------|-------------------------|
| 2016 | 830.000.000,00 | 415.000.000,00 |
| 2017 | 2.082.000.000,00 | 966.625.722,71 |
| 2018 | 1.328.000.000,00 | 516.599.808,50 |
| Totale | 4.240.000.000,00 | 1.898.225.531,21 |

Fonte: Elaborazione Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro su Bilanci annuali Inps

Dopo il consistente incremento delle assunzioni del 2015, i contratti incentivati nel 2016 non hanno prodotto alcun vantaggio di resistenza alla cessazione. Addirittura, già dopo il primo anno di vita, quelli a tempo indeterminato senza incentivi risultavano maggiormente resistenti alla cessazione rispetto ai contratti incentivati, come si evince dalla tavola seguente.

Percentuale cumulata dei contratti a tempo indeterminato cessati entro i primi 36 mesi dalla data di attivazione. Attivazioni 2016

| CESSATO ENTRO | TOTALE | CON ESONERO | SENZA ESONERO | DIFFERENZA IN P. P. |
|------------------|--------|-------------|---------------|---------------------|
| 1 Anno | 38,5 | 38,4 | 38,6 | -0,3 |
| 2 Anni | 53,3 | 53,6 | 52,9 | 0,7 |
| 3 Anni | 62,3 | 62,8 | 61,6 | 1,2 |
| contratti attivi | 37,7 | 37,2 | 38,4 | -1,2 |

Fonte: Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro su dati Cico II trim. 2021

3. CONSIDERAZIONI SULL'EFFICACIA DEGLI INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE DEGLI ULTIMI ANNI

Guardando all'esperienza degli anni più recenti, è possibile effettuare alcune valutazioni in merito all'efficacia degli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato, partendo dall'analisi dell'effetto stimolo che hanno avuto sugli avviamenti e l'impatto di lungo periodo, alla luce delle trasformazioni più generali intervenute nel mercato del lavoro.

Diversa durata e differenti importi, ma le agevolazioni hanno davvero aumentato le assunzioni?

Negli ultimi cinque anni, secondo i dati di fonte Inps, su quasi 7 milioni di assunzioni a tempo indeterminato, circa 2 milioni (il 27,8%) sono state effettuate ricorrendo a forme di agevolazione messe a disposizione dalla normativa per promuovere tale tipo di assunzioni. Nel 2015, anno di avvio del contratto a tutele crescenti, la disponibilità di una decontribuzione totale per i successivi tre anni, nel limite massimo di 8.060 euro annui, ha fatto schizzare il numero delle assunzioni, portando a quasi 2 mln il numero totale delle assunzioni, di cui 1 milione 119 mila ricorrendo al generoso sgravio messo a disposizione delle aziende. Complessivamente, ogni 100 nuove assunzioni a tempo indeterminato, 57 sono state agevolate.

L'esperienza del 2015 rappresenta tuttavia un *unicum*, per l'entità dello sgravio previsto, la vastità della platea interessata e per la combinazione dello stesso con una nuova previsione normativa, il contratto a tutele crescenti, che ha avuto un peso non secondario nello stimolo all'attivazione di nuovi contratti a tempo indeterminato.

Nel 2016, la riproposizione dell'agevolazione contributiva, seppur in forma ridotta, non ha ottenuto i medesimi esiti. Il numero delle nuove assunzioni, infatti, è calato significativamente, ricollocandosi sui valori fisiologici attorno a 1,2 mln, sebbene il ricorso allo sgravio sia stato significativo, agevolando circa 415 mila assunzioni, pari al 33,7% del totale.

L'effetto anticipo di assunzioni a tempo indeterminato prodotto dallo *shock* delle disposizioni agevolate del 2015 potrebbe aver penalizzato le dinamiche del 2016, annullando di fatto le ripercussioni positive dell'esonero biennale.

Negli anni successivi, poi, il numero delle assunzioni a tempo indeterminato agevolate si è ridotto sensibilmente. Ciò nonostante, il totale delle assunzioni a tempo indeterminato si è mantenuto su livelli stabili, attorno a 1,2 mln. Nel 2019, poi, il numero delle assunzioni a tempo indeterminato è cresciuto significativamente, superando quota 1,3 mln. Proprio in tale periodo, peraltro, si registra il numero più basso di attivazioni agevolate (109 mila), pari all'8,1% del totale.

Assunzioni a tempo indeterminato per presenza o meno di agevolazione, 2015-2019 (val. ass.)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Assunzioni agevolate | 1.119.234 | 415.911 | 115.266 | 169.158 | 109.619 |
| Esonero biennale | | 400.659 | | | |
| Esonero giovani | | | | 66.583 | 49.610 |
| Esonero triennale | 1.110.026 | | | | |
| Occupazione sud | | | 85.486 | 76.060 | 30.574 |
| Altro | 9.208 | 15.252 | 29.780 | 26.515 | 29.435 |
| Assunzioni non agevolate | 833.693 | 817.840 | 1.024.322 | 1.088.457 | 1.238.902 |
| Totale assunzioni | 1.952.927 | 1.233.751 | 1.139.588 | 1.257.615 | 1.348.521 |

Fonte: elaborazione Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su dati Inps

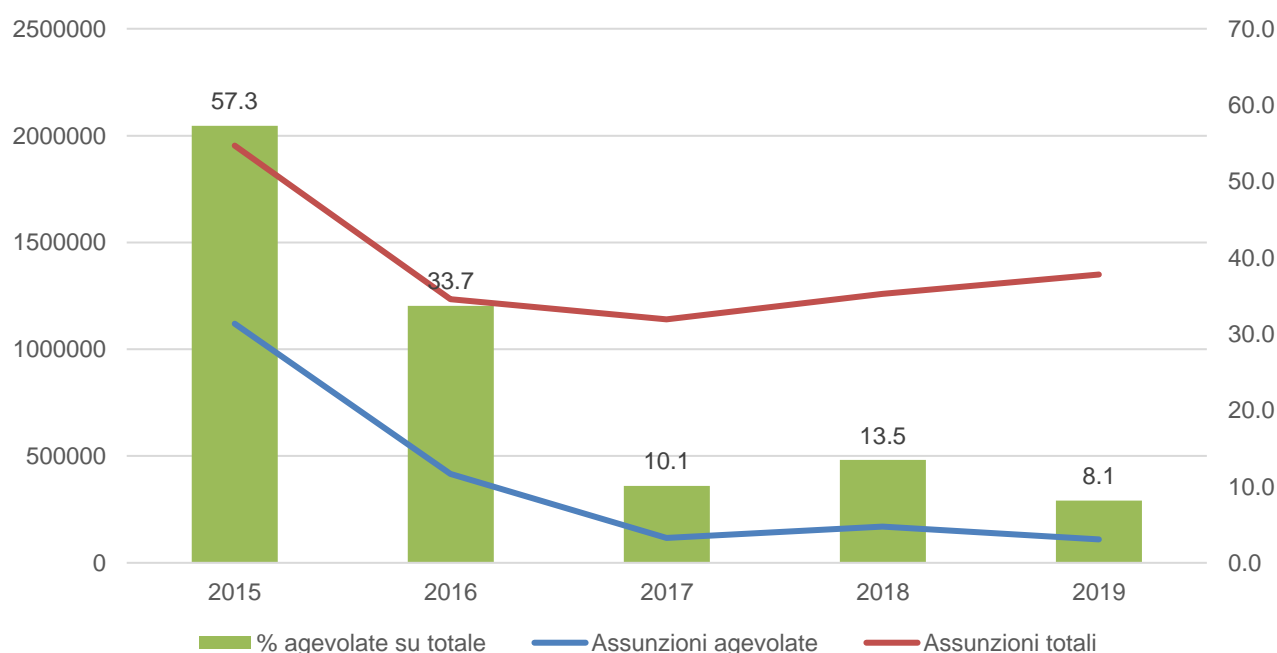
Cosa si evince da quanto sopra ricavato?

La lettura di quanto avvenuto negli ultimi anni suggerisce alcune considerazioni.

Innanzitutto, è evidente che **non sussiste una netta correlazione tra incentivo e dinamica delle assunzioni**. Escludendo l'eccezionalità del 2015, caratterizzato da uno sgravio difficilmente riproponibile - per generosità, platea e vantaggi della nuova tipologia di contratto - emerge una discreta **indifferenza della domanda rispetto alla disponibilità di incentivi**, come segnalato dall'andamento degli anni più recenti, dove le assunzioni a tempo indeterminato aumentano pur in presenza di una riduzione del numero delle agevolazioni.

Non deve essere trascurato, inoltre, **l'effetto distorsivo che alcune tipologie di interventi producono sul mercato**. L'agevolazione triennale introdotta dalla legge n. 190/2014, infatti, ha prodotto da un lato una **stabilizzazione di rapporti di lavoro preesistenti** e un **anticipo di assunzioni** che sarebbero avvenute con tutta probabilità negli anni successivi, dall'altro un **effetto aspettativa** - di nuovi ingenti sgravi similari a quello fruito nel corso del 2015 - che ha inficiato l'efficacia dell'agevolazione biennale introdotta dalla legge n. 208/2015 e condotto ad un ridimensionamento delle assunzioni negli anni immediatamente successivi.

Assunzioni a tempo indeterminato, per presenza o meno di agevolazione, 2015-2019 (val. ass. e incidenza % assunzioni agevolate su totale)



Fonte: elaborazione Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su dati Inps

Quale destino per i contratti di lavoro agevolati?

Ancora più utile ai fini della valutazione di efficacia degli strumenti di agevolazione inseriti nell'ultima legge di Bilancio, è l'analisi dell'impatto di lungo periodo che il ricorso a simili meccanismi di stimolo produce sul mercato del lavoro.

Secondo quanto evidenziato nel citato report della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro *"Sgravi 2015 e 2016: gli effetti sull'occupazione"*, le assunzioni agevolate a tempo indeterminato presentano la stessa *chance* di sopravvivenza di quelle non agevolate. Proprio partendo dall'analisi degli esiti delle assunzioni e delle trasformazioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015, distinguendo tra quelle agevolate (circa il 64,2%) e le non agevolate (35,8%), emerge chiaramente che, dopo tre anni – al termine quindi del periodo di fruizione dell'agevolazione – solo il 34,7% dei contratti a tempo indeterminato era ancora attivo. Con particolare riferimento ai contratti di lavoro agevolati il tasso di sopravvivenza era pari al 35,5%, per gli altri del 33,1%.

Dai suddetti dati si deduce che l'agevolazione in trattazione, pur rappresentando un utile stimolo all'assunzione, è **risultata inefficace ai fini della stabilizzazione dei rapporti di lavoro**, considerato che, con l'esaurirsi dell'esonero, gli stessi, per ragioni diverse, tendono a concludersi. È altresì evidente che tale strumento rischia di configurarsi più come un **vantaggio temporaneo** derivante dall'abbattimento del costo del lavoro che

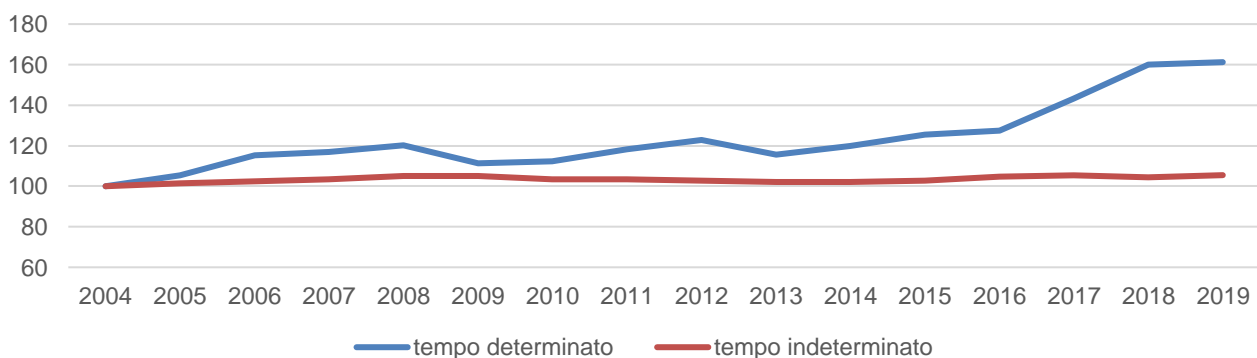
come un elemento funzionale alla creazione di occupazione a tempo indeterminato, che, per sua natura, dovrebbe essere stabile e duratura nel tempo.

Quali effetti sono stati prodotti sul mercato del lavoro?

L'incapacità di innescare processi reali di stabilizzazione del lavoro appare confermata anche dall'andamento del mercato degli ultimi anni che, **malgrado interventi volti ad incentivare il ricorso al lavoro a tempo indeterminato, vede crescere il ricorso alla flessibilità.**

In ragione dell'andamento del numero degli occupati per il carattere dell'occupazione negli ultimi quindici anni appare evidente come a fronte di una tendenziale stabilità del numero di occupati a tempo indeterminato, quello dei lavoratori a termine cresce progressivamente, registrando un vero e proprio *exploit* negli ultimi due anni.

Andamento degli occupati dipendenti per carattere dell'occupazione, 2004-2019 (Numeri indice, 2004=100)



Fonte: elaborazione Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su dati Istat

Dal 2016 al 2019, infatti, il numero dei contratti a tempo determinato cresce del 26,4%, portando da 2,4 mln a 3 mln il numero dei lavoratori interessati. Di contro, gli occupati a tempo indeterminato restano praticamente stabili (+0,6%), mentre nel triennio precedente erano aumentati del 2,8%.

Tale tendenza, riconducibile anche ad alcuni interventi normativi registrati in questi ultimi anni, potrebbe far ipotizzare che **il ricorso all'agevolazione nel 2015 abbia generato un effetto sostituzione di molti contratti a termine con contratti a tempo indeterminato, dovuti al vantaggio economico prodotto dalla decontribuzione di questi ultimi.** Una volta svanito l'effetto dello sgravio, è plausibile supporre che molti occupati a tempo indeterminato, cessato il rapporto contrattuale, siano stati riassunti a termine, come sembrerebbe suggerire la contestuale riduzione del numero di soggetti con contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Occupati dipendenti per carattere dell'occupazione, 2013-2019 (val. ass. e var. %)

| | V.A. IN MIGLIAIA | | | 2013-2016 | | 2016-2019 | |
|--------------------------------|------------------|--------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| | 2013 | 2016 | 2019 | DIFF. | VAR. % | DIFF. | VAR. % |
| TOTALE | | | | | | | |
| Occupati a tempo determinato | 2.198 | 2.425 | 3.066 | 227 | +10,3 | 641 | +26,4 |
| Occupati a tempo indeterminato | 14.484 | 14.886 | 14.982 | 401 | +2,8 | 96 | +0,6 |
| | | | | | | | |
| 15-34 anni | | | | | | | |
| Occupati a tempo determinato | 1.159 | 1.260 | 1.592 | 101 | +8,7 | 332 | +26,4 |
| Occupati a tempo indeterminato | 3.002 | 2.839 | 2.735 | -163 | -5,4 | -104 | -3,7 |

Fonte: elaborazione Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su dati Istat

Quali risultati attendersi perseverando con la continua introduzione delle medesime misure?

Il piano di incentivi contributivi per le nuove assunzioni introdotto dalla legge n. 178/2020 prosegue e in parte arricchisce la struttura già in essere delle agevolazioni che, diversamente dalle leggi n. 190/2014 e n. 208/2015, risulta fortemente orientata a promuovere occupazione stabile tra i segmenti più marginali del mercato del lavoro, in particolare i giovani e le donne.

Su questo punto, appare tuttavia legittimo sollevare qualche perplessità in merito all'opportunità di proseguire su una logica di intervento per **target generazionali e di genere**, oltre che **territoriale**, in un momento in cui la crisi occupazionale presenta un effetto trasversale sulla platea dei lavoratori, risultando piuttosto condizionata dai settori di impiego e dal loro livello di qualifica professionale.

Peraltro, l'analisi condotta sulle agevolazioni introdotte dalle suddette leggi non pone in rilievo particolari differenze dell'impatto degli sgravi con riferimento all'area geografica e al genere. In tutti i casi, i contratti incentivati tendono a presentare alla fine del terzo anno, un basso livello di resistenza sul mercato.

L'introduzione di benefici a favore di specifici soggetti, inoltre, rischia di produrre, laddove il **target** risulti prevalente rispetto ad una determinata condizione, meccanismi di penalizzazione nei confronti dei soggetti che non rientrano nelle categorie individuate dal legislatore.

È il caso dello sgravio per l'occupazione giovanile stabile, prorogato dall'ultima legge di bilancio per gli anni 2021 e 2022, che interessa i giovani con determinati requisiti piuttosto stringenti. Si stima che, con riferimento a tale platea di popolazione residente al Centro Nord, il numero dei beneficiari ammonterebbe a circa 791 mila, un valore che calcolato sull'intera popolazione dell'area in cerca di occupazione o scoraggiata, coprirebbe circa il solo 58,3% della potenziale offerta di lavoro.

In tale ipotesi, peraltro, la suddetta inclinazione del legislatore di incentivare le assunzioni di specifiche categorie, può produrre un effetto negativo occupazionale per una quota consistente di potenziali lavoratori, le cui assunzioni a tempo indeterminato non sono incentivate.

Pur condividendo la *ratio* ispiratrice della norma, volta ad assecondare le direttive di matrice europea che intendono incentivare l'assunzione di soggetti rientranti in categorie più svantaggiate, non si comprende perché si continui a riproporre un *iter* che come sopra ampiamente dimostrato – complici anche le restrizioni previste dalla normativa e il perdurare della crisi emergenziale – difficilmente otterrà gli obiettivi prefissati invertendo, dunque, il *trend* degli anni passati.

Tale percorso, infatti, se da un lato non risulta rispondere alle esigenze dei datori di lavoro – per i quali sarebbe opportuno prevedere strumenti alternativi rispetto ad una diminuzione temporanea dei costi del lavoro – dall'altro non tutela appieno nemmeno i lavoratori, a cui non è garantita una stabilizzazione del rapporto di lavoro sul lungo periodo.

È necessario introdurre disposizioni volte ad una gestione più flessibile dei rapporti di lavoro, contribuendo così ad aumentare la produttività e la competitività delle imprese e riducendo in modo sostanziale il costo del lavoro. È altresì importante individuare una regolazione finalizzata a rispondere in modo efficace ed efficiente alle richieste di un mercato che, complice la crisi sanitaria, sta velocemente cambiando. In tal senso sarà utile prevedere opportune misure che possano essere di ausilio per rispondere ai nuovi modelli organizzativi del lavoro subordinato. Quanto sopra analizzato, infatti, dimostra che non si creano nuovi posti di lavoro con interventi normativi, ma realizzando condizioni di mercato sostenibili per le aziende che compongono il tessuto imprenditoriale del nostro Paese.

Dipartimento Scientifico

**Fondazione Studi
Consulenti del Lavoro**
Consiglio Nazionale dell'Ordine

A cura di:
Simone Cagliano