



L'esonero contributivo e il contratto a tutele crescenti hanno ridotto il precariato tra i giovani?

Problema

Le condizioni dei giovani italiani rispetto al mercato del lavoro sono tra le peggiori in Europa. E non si tratta solo di una questione di ciclo economico.

Da tempo l'Unione europea spinge gli Stati membri ad adottare politiche che facilitino l'inclusione lavorativa dei giovani. I principali indicatori Eurostat sulla condizione dei giovani nel mercato del lavoro collocano l'Italia agli ultimi posti in Europa. Elevata disoccupazione, scarsa occupazione (precaria e di bassa qualità) sono caratteristiche quasi strutturali della popolazione giovanile nella società italiana.

Il tasso di attività della popolazione tra i 15 e i 34 anni era intorno al 60 per cento nei primi anni Novanta e si è ridotto di circa 10 punti percentuali negli ultimi decenni. Nella stessa classe d'età l'incidenza del lavoro a termine sul totale dell'occupazione dipendente è passata dal 19% del 2004 al 36,8% del 2019 (prima della pandemia).

Durante il lungo ciclo di riforme del mercato del Lavoro (Pacchetto Treu 1997; Riforma Biagi 2001; Legge Fornero 2012; Jobs Act 2014), sono state introdotte in Italia nuove forme contrattuali che hanno favorito la flessibilità del lavoro. Da allora, a fronte di una iniziale riduzione dei tassi di disoccupazione e momentanea crescita dell'occupazione giovanile, si è affacciato nel dibattito politico il tema delle conseguenze della precarietà dei nuovi contratti di lavoro. Negli ultimi anni il fenomeno ha assunto una dimensione sempre maggiore: l'incidenza tra i giovani dei contratti di lavoro dipendente a termine in Italia, infatti, è tra le più alte in Europa.

Soluzione

Nel 2015 sono state introdotte due politiche quasi contemporanee: da un lato degli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato, dall'altro l'introduzione del c.d. contratto a tutele crescenti.

L'inizio del 2015 ha visto l'introduzione in Italia di due interventi quasi contemporanei: la "Legge di Stabilità 2015" (Legge 190/2014) ha previsto l'introduzione di incentivi economici per l'assunzione a tempo indeterminato, mentre il d.lgs. 23 del 2015, (ai sensi della Legge 183/2014, c.d. Jobs Act) ha introdotto il contratto a tutele crescenti.

Il primo intervento è uno schema universale di incentivi alle assunzioni. È stato attuato attraverso l'esonero totale dei contributi previdenziali per tutti i contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato firmati nel 2015, fino alla concorrenza dell'importo massimo di 8.060,00 euro all'anno per lavoratore e per un periodo massimo di tre anni. Per accedere al beneficio il contratto di lavoro deve essere stipulato da lavoratori che non sono stati occupati con un contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato nei sei mesi precedenti. I destinatari degli incentivi sono i datori di lavoro privati, ad esclusione del settore agricolo e dei datori di lavoro della pubblica amministrazione.

Il secondo intervento ha riformato i contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato e determinato. In primo luogo, ha introdotto un nuovo tipo di contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, il *contratto a tutele crescenti*, con lo scopo di ridurre l'incertezza sui costi dei licenziamenti senza giusta causa, prevedendo costi di



licenziamento graduale per i datori di lavoro in caso di licenziamenti "non discriminatori" dichiarati illegittimi dai tribunali e rimuovendo il requisito della "reintegra" del lavoratore. In secondo luogo, la politica ha revocato la precedente soglia legale basata sulle proporzioni di dipendenti con contratto a tempo determinato e indeterminato per ciascuna unità aziendale, limitando la durata massima del contratto di lavoro dipendente a termine a 36 mesi. Le modifiche hanno interessato le aziende con almeno 15 dipendenti, riducendo le aspettative sui costi di licenziamento.

Risultati

I due interventi, congiuntamente, hanno prodotto un sensibile aumento nell'uso dei contratti a tempo indeterminato, soprattutto per i lavoratori under 35.

Uno studio italiano analizza i dati delle comunicazioni obbligatorie sui rapporti di lavoro per stimare in che misura i due interventi hanno modificato le opportunità lavorative per i giovani.

Secondo questo studio, i due interventi (attivi quasi in contemporanea, uno da gennaio e uno da marzo 2015) hanno portato congiuntamente a un visibile aumento degli avviamenti con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato. Per i lavoratori (eleggibili) tra i 15 e i 34 anni, si stima infatti un aumento del 12% nell'incidenza del lavoro a tempo indeterminato sul totale degli avviamenti registrati nel 2015.

Secondo le stime, su un totale complessivo di 2.639.438 nuovi avviamenti di giovani tra i 15 e i 34 anni, ve ne sono 316.264 in più con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato per effetto dalle due politiche (un valore che di fatto rappresenta per intero l'aumento nel numero di assunzioni a tempo indeterminato nel 2015 rispetto al 2014). I due interventi non sono esclusivamente rivolti ai giovani, ma lo studio mostra che l'intervento ha funzionato in particolare per loro: per i lavoratori di età compresa tra 15 e 34 anni vi è stato un aumento del 12%, rispetto all'aumento del 9,9% stimato sull'intera popolazione.

BIBLIOGRAFIA: INAPP, COLLEGIO CARLO ALBERTO (2021), OCCUPAZIONE GIOVANILE IN ITALIA. VALUTAZIONE CONTROFATTUALE DELL'IMPATTO DEGLI INCENTIVI ALL'ASSUNZIONE E DELLA RIDUZIONE DELL'EPL SULL'OCCUPAZIONE, YOUTH EMPLOYMENT PARTNERSHIP, WP3, INAPP, ROMA.

AUTORE DELLA SCHEDA: MASSIMILIANO DEIDDA (INAPP)

Per quanto riguarda altri sottogruppi di interesse, i ricercatori affermano che l'impatto sulle giovani donne è stato inferiore a quello sugli uomini (+7,6% contro +14,5%).

Effetti sulle assunzioni dei 15-34enni	Numero avviamenti	Incidenza sul totale assunzioni
Contratti a T.I.	+316.264	+12%**
Contratti a T.I. (donne)	+87.000	+7.6%**
Contratti a T.I. (uomini)	+217.000	+14.5%**

*Stime significative per $\alpha = *10\%$, **5%.*

Nonostante i limiti dei tentativi di generalizzare i risultati che emergono dagli esercizi di valutazione controfattuale, vale la pena sottolineare che le politiche in esame sono state introdotte in un momento in cui l'economia italiana si stava riprendendo da un lungo periodo di crisi economica ("la grande Recessione" del 2007-2014), e i risultati testimoniano della possibilità di fare fronte, con interventi simili, alla possibilità di contribuire alla stabilità lavorativa dei giovani in determinate fasi del ciclo economico.

Metodo

Per stimare l'impatto dei due interventi ci si basa su una strategia di tipo *difference in differences*: si confrontano le assunzioni nel 2015 di due gruppi, uno formato da persone eleggibili, l'altro formato da persone non eleggibili. Per tenere conto di eventuali differenze iniziali tra i due gruppi le assunzioni stabili sono poste a confronto con quelle che i due stessi gruppi hanno mostrato nel 2014, prima degli interventi. Gli effetti sono stimati ipotizzando che, in assenza di interventi, i due gruppi avrebbero mostrato tra 2014 e 2015 la medesima evoluzione.

