



*Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali*

# Il primo anno di applicazione della legge 92/2012

Introduzione di Enrico Giovannini



Quaderno n. 1 - gennaio 2014



Sistema permanente di monitoraggio delle politiche del lavoro

## IL PRIMO ANNO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE 92/2012

Quaderno N.1 - gennaio 2014

Il Quaderno è frutto del lavoro congiunto del Comitato Tecnico e del Comitato Scientifico del Sistema permanente di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Il Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro Enrico Giovannini, è composto da Emanuele Baldacci, Mario Bracco, Giuliana Coccia, Lorenzo Codogno, Bruno Contini, Alessandra Del Boca, Riccardo Del Punta, Efisio Espa, Daniele Fano, Francesco Grillo, Marco Leonardi, Antonietta Mundo, Fabio Pammolli, Bernardo Polverari, Stefano Scarpetta, Paolo Sestito, Stefania Tomasini, Ugo Trivellato.

Il Comitato Tecnico, coordinato da Giuliana Coccia, è composto da Fabio Bartolomeo, Libero Calvitto, Manlio Calzaroni, Claudio Ceccarelli, Marco Centra, Romolo De Camillis, Massimo De Felice, Germana Di Domenico, Gabriella Di Lelio, Claudio Gagliardi, Giovanni Gobitti, Riccardo Innocenti, Angela Legini, Antonio Lentini, Maurizio Marengon, Domenico Mauriello, Leopoldo Mondauto, Simona Montagnino, Paola Nicastro, Paolo Onelli, Salvatore Pirrone, Luca Sabatini, Gianfranco Santoro, Maurizio Sorcioni, Michele Scarrone, Grazia Strano, Pietro Antonio Varesi.

Hanno inoltre collaborato: Alessandra Assogna, Barbara Bonoli, Claudia Caputi, Davide Ciferri, Gianluca Puliga, Barbara Rossi, Donato Speroni.

La copertina, il layout grafico e l'editing sono a cura di Italia Lavoro.

Per ulteriori informazioni rivolgersi [segreteria@lavoro.gov.it](mailto:segreteria@lavoro.gov.it), segreteria dei Comitati: Paola Bucarelli, Barbara Giampaolo, Elisabetta Gotti Porcinari, Fabrizio Marcucci, Milena Mattoni, Alessandra Morgia.

# Introduzione

## Dalla legge 92/2012 alle nuove politiche del lavoro

Il monitoraggio e la valutazione delle riforme legislative costituiscono uno strumento indispensabile per migliorare la produzione normativa e accrescere l'efficacia degli interventi, soprattutto in presenza di risorse scarse. Correttamente, quindi, l'art.1 della legge n. 92 del 28 giugno 2012 di riforma del mercato del lavoro prevede l'obbligo di tali attività e questo Quaderno rappresenta il primo prodotto di un progetto articolato e di medio termine, che fornirà ulteriori risultati nei prossimi mesi. Uno dei miei primi atti da Ministro è stata proprio la costituzione di un Comitato Scientifico che sostenesse tale processo, assicurandone la qualità e l'integrità, e di un Comitato Tecnico in cui siedono gli esperti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e di altre istituzioni alle quali spetta il compito di realizzare le attività operative necessarie al monitoraggio stesso. Ovviamente, la partecipazione a tali comitati è a titolo gratuito e colgo l'occasione per ringraziare tutti per il lavoro fin qui svolto.

Questo Quaderno di monitoraggio copre il periodo luglio 2012 – giugno 2013, cioè il primo anno di applicazione della riforma. Ma poiché molto è stato fatto nel corso del secondo semestre del 2013 per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, anche superando alcuni dei limiti mostrati dalla legge di riforma, è opportuno richiamare le principali azioni intraprese dal Governo e la strategia che le ha originate, nonché gli ulteriori interventi in fase di preparazione allo scopo di migliorare una situazione occupazionale che, nonostante i segnali di ripresa del ciclo economico, resta molto difficile.

## L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Fin dalla sua costituzione, il Governo ha indicato nella lotta alla disoccupazione, in particolare quella giovanile, una delle sue priorità. Nel discorso del Presidente del Consiglio, sul quale il Parlamento ha votato la fiducia, erano indicate diverse linee di azione: la riduzione delle tasse sul lavoro, in particolare su quello stabile e per i giovani neoassunti; la semplificazione del contratto di apprendistato; l'eliminazione di restrizioni sui contratti a termine; lo stimolo all'imprenditoria, specialmente femminile; una particolare attenzione ai disabili e alle persone non autosufficienti; la soluzione del problema degli "esodati"; lo sviluppo di forme di reddito minimo, soprattutto per famiglie bisognose con figli.

Su tutti questi aspetti sono stati adottati numerosi provvedimenti. Il D.L. 76 di fine giugno (convertito nella legge n. 99/2013) è intervenuto sulle **regole del mercato del lavoro**, aumentando la flessibilità in entrata (con modifiche sui contratti a tempo determinato, su

collaborazioni e lavoro occasionale), semplificando l'apprendistato, offrendo nuove opportunità per l'assunzione di specialisti da parte di reti d'impresa, eliminando il limite di 35 anni di età per costituire le società semplificate. La **creazione di nuova occupazione**, soprattutto a tempo indeterminato, è stata sostenuta con:

- gli incentivi all'assunzione di giovani fino al 30 giugno 2015 (800 milioni);
- il rifinanziamento della legge per l'imprenditoria giovanile e dei progetti non-profit promossi da giovani (160 milioni);
- borse di tirocinio lavorativo per giovani nel Mezzogiorno (170 milioni) e nelle amministrazioni centrali dello Stato;
- l'istituzione di un incentivo permanente per l'assunzione di disoccupati di ogni età;
- l'attivazione degli incentivi per l'assunzione di donne e di ultracinquantenni;
- l'istituzione di un incentivo permanente per le imprese che, alla fine di un contratto a termine, lo convertono a tempo indeterminato.

A fine anno, gli incentivi per l'assunzione nel Mezzogiorno di giovani, donne e ultracinquantenni sono stati finanziati con ulteriori 350 milioni di euro.

In cinque mesi, grazie agli incentivi, sono state presentate dalle imprese quasi **40.000 domande di assunzione**, per la metà riguardanti donne e over 50 e per l'altra metà giovani a tempo indeterminato. Inoltre, gli interventi attuati stanno determinando primi cambiamenti nella dinamica del mercato del lavoro: già nel terzo trimestre del 2013 si osserva, per la prima volta dopo oltre un anno, **un saldo positivo tra assunzioni e cessazioni**, determinato soprattutto dall'aumento delle assunzioni a tempo indeterminato e con contratti di apprendistato.

Per realizzare gli obiettivi previsti dalla **Garanzia Giovani**, il Governo, in collaborazione con Regioni (cui compete l'attuazione del programma), Province ed altre istituzioni, ha predisposto il Piano nazionale e lo ha sottoposto alla Commissione Europea nei tempi previsti, ricevendone l'assenso all'inizio di gennaio. Parallelamente, le norme approvate nei mesi scorsi hanno consentito di colmare un gap rispetto ad altri Paesi per **migliorare il rapporto tra scuola e lavoro**, prevedendo l'orientamento al lavoro a partire dall'ultimo anno della scuola media inferiore, l'alternanza scuola-lavoro per le ultime due classi della scuola media superiore, incentivi per le università che stipulano accordi con imprese per svolgere tirocini curriculari che favoriscano l'alternanza università-lavoro.

È stato istituito, nell'ambito della Legge di stabilità per il 2014, il fondo per le **politiche attive**, per finanziare iniziative, anche sperimentali, di ricollocazione dei lavoratori disoccupati o dei fruitori di ammortizzatori sociali: a fine anno il fondo è stato aumentato con 350 milioni di euro per le regioni del Mezzogiorno, dove più elevata è la disoccupazione. Inoltre, è stato istituito un fondo per la sperimentazione della **partecipazione dei lavoratori al capitale e agli utili delle imprese**.

La Legge di stabilità è intervenuta per realizzare, a partire dal 2014, **una riduzione del costo del lavoro** per le imprese e il carico fiscale sulle retribuzioni di importo medio-basso. In particolare, sono stati ridotti di un miliardo i contributi INAIL per le imprese, ma specialmente per quelle a basso rischio di infortunio.

Le norme contro le cosiddette "**dimissioni in bianco**" sono state estese anche ai co.co.pro. e ad altre categorie di lavoratori ed è stato precisato che i requisiti di igiene, salute e sicurezza valgono verso tutti i lavoratori e non solo nei confronti dei subordinati. Sono state elevate le sanzioni per lavoro irregolare e per la violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro.

Il fondo per l'assunzione dei **disabili** è stato aumentato da 2 a 22 milioni di euro e sono stati resi più stringenti gli obblighi per le assunzioni di disabili nelle pubbliche amministrazioni.

Sono stati anche rifinanziati gli **ammortizzatori in deroga** per oltre 1,5 miliardi di euro, portando il totale per il 2013 allo stesso livello del 2012 (circa 2,5 miliardi) e assicurando un

sostegno al reddito a centinaia di migliaia di persone. Con la Legge di stabilità per il 2014 il fondo per questa finalità è stato portato a 1,7 miliardi, cui si sommano gli oltre 500 milioni derivanti dall'avvio dei fondi di solidarietà bilaterale e del fondo residuale. Inoltre, sono stati **rifinanziati i contratti di solidarietà**, così da favorire le aziende e i lavoratori in difficoltà.

Si è proceduto a **modificare alcuni aspetti della riforma previdenziale**, rimuovendo le penalizzazioni per le persone (soprattutto donne) impegnate in attività di valore sociale, salvaguardando altri 33.000 esodati (con una particolare attenzione verso le categorie più deboli, come i licenziati individuali), ripristinando l'indicizzazione all'inflazione delle pensioni, istituendo un contributo di solidarietà sulle pensioni superiori a 90.000 euro, armonizzando alle regole pensionistiche alcune categorie che erano state escluse dalla riforma, chiarendo la situazione contabile dell'INPS dopo l'incorporazione dell'INPDAP.

Infine, per ciò che concerne le politiche sociali, vanno segnalate la **riforma dell'Indicatore di Situazione Economica Equivalente (ISEE)**, passo fondamentale per migliorare l'equità sociale, e il disegno di uno **strumento universale per la lotta contro la povertà** (Sostegno per l'inclusione attiva - SIA), il quale verrà sperimentato nel corso del 2014 per essere poi introdotto a partire dal 2015. Il SIA prevede non solo un sostegno al reddito per chi è povero in termini assoluti, ma anche interventi di accompagnamento e un impegno da parte del beneficiario per cercare lavoro, assicurare l'istruzione e il controllo medico dei figli minori, nonché una verifica periodica dell'effettivo stato di povertà. Nel 2014 la sperimentazione del SIA interesserà complessivamente circa 400.000 persone, con un impegno finanziario per il biennio 2014-2015 di oltre 600 milioni di euro, configurandosi come **il più ampio intervento contro la povertà assoluta realizzato nell'ultimo decennio**, cui si somma l'aumento a 250 milioni (per il 2014) della *social card* tradizionale.

Complessivamente, per l'anno in corso i fondi destinati alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale aumentano del 50% rispetto ai livelli del 2013. Infatti, con la Legge di stabilità sono stati rifinanziati, aumentandoli, **i fondi che interessano vari capitoli delle politiche sociali**: la non autosufficienza (350 milioni, di cui 75 per le non autosufficienze più gravi), il fondo nazionale per le politiche sociali (315 milioni), l'assistenza ai minori stranieri non accompagnati (40 milioni), l'infanzia e l'adolescenza (30 milioni).

## **POLITICHE DEL LAVORO SEMPRE PIÙ "ATTIVE"**

Tra maggio e dicembre 2013 il Governo ha investito sulle politiche attive e passive del lavoro oltre cinque miliardi di euro in più di quanto previsto a legislazione vigente, uno sforzo senza precedenti dettato dalla gravità della condizione occupazionale. Le scelte già adottate comporteranno un impegno aggiuntivo di risorse per le politiche attive di oltre tre miliardi nel periodo 2014-2016, con un aumento annuo di oltre il 20% sulla spesa media attuale. Ovviamente, è fondamentale che questo investimento sia accompagnato da azioni efficaci per migliorare l'intero sistema, nazionale e territoriale, di accompagnamento al lavoro, compresa la formazione professionale. Ed è questa la sfida principale da perseguire nei prossimi mesi con pragmatismo e una forte collaborazione tra il Governo e tutti gli altri livelli istituzionali, in particolare le Regioni.

Il mercato del lavoro è una rete complessa, fatta di nodi (ad esempio, i centri per l'impiego e il portale Cliclavoro), connessioni, soggetti che si scambiano informazioni per cercare/offrire lavoro, ormai anche su base sovranazionale. L'Italia soffre di un ritardo storico in questo campo, aggravato dalla dispersione delle competenze in materia tra livelli istituzionali centrali e locali (Stato, Regioni, Province). Portare in un biennio tale sistema ad un livello qualitativo analogo a quello dei principali paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito) richiede uno sforzo

eccezionale, fatto di modifiche normative, ma anche di innovazione tecnologica, formazione degli operatori, coinvolgimento delle parti sociali.

Su tutto questo si è lavorato intensamente nei mesi scorsi, allo scopo di rendere possibile un significativo potenziamento delle politiche attive del lavoro, da tempo raccomandato anche dalle organizzazioni internazionali. L'obiettivo è stato perseguito, nel quadro istituzionale attuale, attraverso una forte collaborazione con le Regioni, titolari di competenze esclusive o concorrenti sugli strumenti attivabili in questo campo (formazione professionale, politiche di ricollocazione dei lavoratori in ammortizzatori sociali, tirocini formativi e apprendistato), e con le Province, responsabili della gestione dei centri per l'impiego.

**Il primo passo di questa strategia** è stato, attraverso il D.L. 76/2013, l'attivazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di un'apposita "Struttura di missione", con numerosi e ampi compiti di coordinamento e promozione delle politiche attive, cui partecipano anche Italia Lavoro, Isfol, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Gioventù, Regioni, Province e l'Unioncamere. La Struttura deve, tra l'altro:

- raccogliere dati sulla situazione dei servizi per l'impiego;
- definire linee-guida nazionali per la programmazione degli interventi di politica attiva;
- valutare gli interventi in termini di efficacia ed efficienza e di impatto, e definire meccanismi di premialità in funzione dei risultati conseguiti dai vari soggetti;
- proporre iniziative per integrare i diversi sistemi informativi, definendo le linee-guida per la Banca dati delle politiche attive e passive;
- avviare l'organizzazione della rilevazione sistematica e la pubblicazione in rete, per la formazione professionale finanziata in tutto o in parte con risorse pubbliche, del tasso di coerenza tra formazione impartita e sbocchi occupazionali effettivi;
- promuovere l'accessibilità, da parte dei soggetti autorizzati, alle banche dati sugli studi compiuti e sulle esperienze lavorative o formative.

L'attività della Struttura di missione, luogo di sinergia tra le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province e gli altri soggetti che operano sul mercato del lavoro, ha consentito non solo di sviluppare il Piano per la Garanzia Giovani, ma anche di realizzare importanti momenti di coordinamento in aree cruciali come l'alternanza scuola-lavoro, il finanziamento delle start up e delle eccellenze, il recupero degli abbandoni scolastici.

**Il secondo passo è stato proprio il disegno del Piano per la Garanzia Giovani**, nel quale gli ingredienti che consentono ad un sistema complesso come un mercato del lavoro gestito in modo decentrato di funzionare in modo efficiente (linee-guida sui servizi da erogare, servizi informativi, definizione di meccanismi di premialità, ecc.) sono stati integrati in un programma nazionale, la cui realizzazione è affidata alle Regioni. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali spetta il compito di realizzare la piattaforma tecnologica, il sistema di monitoraggio e valutazione, le attività di comunicazione e informazione di natura nazionale; inoltre, il Ministero può intervenire in via sussidiaria laddove vengano individuati ritardi da colmare. In questo senso, la Garanzia Giovani rappresenta la prima sperimentazione di un nuovo approccio alle politiche attive, che, come si dirà successivamente, potrà essere esteso anche ad altre categorie di persone.

**Il terzo passo è stata l'istituzione, con la Legge di stabilità per il 2014, di un nuovo fondo per le politiche attive**, per finanziare iniziative, anche sperimentali, di ricollocazione dei lavoratori disoccupati o fruitori di ammortizzatori sociali. È stato poi avviato un dialogo con le Regioni e con le Province sul miglioramento della formazione professionale, il rilancio dell'apprendistato e il potenziamento dei servizi per l'impiego.

## AUMENTARE L'OCCUPABILITÀ DELLE PERSONE E L'EFFICIENZA DEL MERCATO DEL LAVORO PER FAR CRESCERE L'OCCUPAZIONE

Dopo la più lunga e grave crisi della sua storia, l'economia italiana ha finalmente la possibilità di tornare su un sentiero di crescita di medio termine, basato su condizioni finanziarie più robuste. D'altra parte, le debolezze strutturali rendono difficile conseguire immediatamente tassi di crescita elevati, in grado di riassorbire in tempi rapidi l'ampia area della disoccupazione e della inattività creata dalla crisi. In altri termini, l'Italia rischia di avere una *jobless recovery*, insufficiente per una società caratterizzata da circa cinque milioni di persone in stato di povertà assoluta, da sei milioni tra disoccupati e scoraggiati, nonché da un diffuso senso di vulnerabilità, che spinge molte persone e imprese ad aumentare il risparmio precauzionale o a rinviare piani di investimento, con l'effetto di rallentare la stessa ripresa economica.

Vi è poi un secondo elemento che caratterizza la fase attuale dell'economia italiana: l'eterogeneità settoriale, dimensionale e territoriale della ripresa che comincia a delinearsi. Molte imprese orientate ai mercati internazionali hanno da tempo recuperato e superato i livelli produttivi ante crisi, mentre quelle più orientate al mercato interno sono ancora in gravi difficoltà e beneficeranno con gradualità della ripresa. Per molte imprese, poi, i prossimi mesi vedranno ancora riduzioni occupazionali, se non la sospensione dell'attività. Questa eterogeneità ha anche una forte implicazione territoriale: infatti, mentre già nel terzo trimestre del 2013 la caduta occupazionale si è arrestata nel Centro-nord, nel Mezzogiorno è proseguita.

Se, dunque, la vulnerabilità delle persone e l'eterogeneità delle situazioni aziendali e territoriali sono caratteristiche chiave dell'attuale situazione economica e sociale, non si può dimenticare che nei prossimi trimestri la ripresa economica tenderà progressivamente ad aumentare la domanda di lavoro. Le politiche devono dunque spostarsi da un approccio puramente "difensivo" a uno maggiormente "attivo" per favorire l'incontro tra domanda e offerta e per migliorare l'occupabilità di chi è rimasto ai margini del mercato del lavoro. D'altra parte, l'esperienza di questi anni ha mostrato come l'attuale sistema degli ammortizzatori sociali, disegnato per crisi violente ma brevi, non sia in grado di assicurare condizioni di vita dignitose a chi perde il lavoro in una situazione di prolungata recessione o stagnazione.

Il dibattito sulle politiche del lavoro che si è avviato nelle scorse settimane offre un'importante occasione per realizzare ulteriori interventi finalizzati ad aumentare le opportunità di chi oggi è disoccupato o inattivo, accrescere la ri-occupabilità di chi oggi fruisce di ammortizzatori sociali, ridurre il rischio di perdita del posto di lavoro di chi è occupato e aumentare le tutele per i lavoratori e i poveri di oggi e di domani. Le singole azioni da realizzare devono essere comunque pensate come **elementi di una politica che cambi in maniera strutturale il funzionamento - non solo le regole - del mercato del lavoro**, così da rendere quest'ultimo più inclusivo e dinamico, più favorevole per le donne e i giovani, orientato alla crescita del capitale umano del Paese e in grado di offrire alle imprese innovative la manodopera di cui esse hanno bisogno per fare crescere produttività e redditività. Fondamentali, in questa prospettiva, sono anche:

1. **l'orientamento al lavoro** realizzato a partire dalla terza media e la generalizzazione dell'**alternanza formazione-lavoro**. In questo campo, fondamentale è il coinvolgimento del mondo delle imprese per estendere le buone pratiche esistenti e le sperimentazioni avviate in alcuni territori;
2. **il miglioramento del sistema della formazione professionale** gestita dalle Regioni e da altri organismi pubblici e privati. Indicazioni utili in questo campo verranno, nel

mese di febbraio, dal Comitato di esperti, presieduto dal Prof. Tullio De Mauro, istituito congiuntamente con il Ministro dell'Istruzione per proporre interventi finalizzati a migliorare le competenze della popolazione in età lavorativa alla luce dei risultati dell'indagine PIAAC dell'OCSE, dalla quale emergono forti ritardi dell'Italia nei confronti degli altri grandi paesi europei;

3. **la costruzione di sistemi informativi integrati** e disponibili per tutti i nodi del sistema istruzione-formazione-lavoro, incentrati sulla "Banca dati delle politiche attive e passive", fulcro del nuovo sistema dei servizi al lavoro che verrà sperimentato con la Garanzia Giovani, e il potenziamento della piattaforma nazionale per l'incontro tra domande e offerte di lavoro;
4. **la semplificazione degli adempimenti amministrativi** richiesti alle imprese per la gestione di pratiche di tipo lavoristico, così da abbattere i costi da esse sostenute.

Ovviamente la ripresa del ciclo economico è indispensabile per ottenere risultati significativi in termini di creazione di nuovi posti di lavoro, anche se (come insegnano tutti i manuali di economia del lavoro) inizialmente essa potrà stimolare anche una maggior offerta di lavoro e, quindi, un iniziale aumento del tasso di disoccupazione. Analoghi risultati potrebbero anche produrre alcune delle politiche attive: ad esempio, i risultati della Garanzia Giovani dovranno essere valutati soprattutto in termini di riduzione dell'ampio bacino dei NEET (i giovani che non studiano e non lavorano), cioè degli inattivi e degli "scoraggiati", e non di immediata riduzione del tasso di disoccupazione giovanile, che potrebbe addirittura aumentare, in quanto molti giovani "riattivati" sarebbero contati dall'Istat come disoccupati. Per queste ragioni, sarà importante monitorare le azioni realizzate e valutarne l'efficacia sulla base di evidenze robuste, come quelle offerte da questo Quaderno e dall'ampia massa di dati statistici messi a disposizione sul sito Internet del Ministero, recentemente rinnovato.

Il buon funzionamento del mercato del lavoro è essenziale per aumentare la produttività del Sistema Italia, favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, consentire una piena utilizzazione delle risorse umane disponibili, permettere alle persone di realizzare le proprie legittime aspirazioni lavorative, ridurre al minimo il rischio di povertà e di esclusione sociale. L'impegno del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e mio personale, è quello di contribuire a realizzare questi obiettivi, anche mettendo a disposizione della collettività le informazioni necessarie a giudicare l'efficacia delle politiche intraprese. A ciò serve il Sistema permanente di monitoraggio delle politiche del lavoro. Mi auguro che questo primo contributo sia utile per l'affermazione, anche in Italia, di una cultura della valutazione delle politiche basata su dati di fatto e non solo su opinioni.

**Enrico Giovannini**  
*Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali*

## Sommario

### PARTE I - IL SISTEMA PERMANENTE DI MONITORAGGIO DELLA L.92/2012

<b>1.LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO .....</b>	<b>3</b>
<b>2.LE CRITICITÀ STRUTTURALI DEL MERCATO DEL LAVORO E LE RACCOMANDAZIONI INTERNAZIONALI.....</b>	<b>9</b>
<b>3.GLI INDICATORI DI CONTESTO .....</b>	<b>11</b>
<b>4.LE PRINCIPALI AZIONI DELLA LEGGE 92/2012 E GLI INDICATORI DI MONITORAGGIO .....</b>	<b>15</b>
4.1 <i>Gli obiettivi della riforma del mercato del lavoro .....</i>	15
4.2 <i>Il monitoraggio dei provvedimenti attuativi.....</i>	16
4.3 <i>Flessibilità in entrata: tipologie contrattuali .....</i>	16
4.4 <i>Flessibilità in uscita: i licenziamenti.....</i>	16
4.5 <i>Ammortizzatori sociali.....</i>	16
4.7 <i>Ulteriori disposizioni .....</i>	24
4.8 <i>Metodologia di monitoraggio.....</i>	25
<b>LE FONTI INFORMATIVE PER IL MONITORAGGIO .....</b>	<b>26</b>
<b>1 GLI INDICATORI CHIAVE DELL'ECONOMIA E DEL MERCATO DEL LAVORO ....</b>	<b>27</b>
ALCUNI DATI SUL SALDO TRA ATTIVAZIONI E CESSAZIONI DI CONTRATTI DI LAVORO NEL TERZO TRIMESTRE 2013 .....	29
<b>2 LA FLESSIBILITÀ IN ENTRATA: LE DIVERSE TIPOLOGIE CONTRATTUALI .....</b>	<b>31</b>
2.1 <i>Le attivazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato.....</i>	33
2.2 <i>Le attivazioni dei rapporti di lavoro a tempo determinato.....</i>	34
2.3 <i>I rapporti di lavoro in apprendistato.....</i>	36
2.4 <i>I rapporti di lavoro intermittente.....</i>	37
2.5 <i>I rapporti di collaborazione.....</i>	38
<b>1.LA FLESSIBILITÀ IN USCITA: LE RISOLUZIONI DEI CONTRATTI DI LAVORO .....</b>	<b>39</b>
3.1 <i>Andamento delle cessazioni dei rapporti di lavoro.....</i>	39
INDICATORE DELL'OCSE SULL'EMPLOYMENT PROTECTION LEGISLATION (EPL): COME CAMBIA CON LA RIFORMA.....	42
3.2 <i>I motivi di risoluzione dei rapporti di lavoro .....</i>	43
IL PROCESSO DI CONCILIAZIONE DEI CONFLITTI PER LICENZIAMENTO.....	44

<b>APPENDICE I - LE PRINCIPALI BASI DATI UTILIZZATE PER IL MONITORAGGIO ..</b>	<b>48</b>
<b>A. LE PRINCIPALI INDAGINI STATISTICHE.....</b>	<b>48</b>
<b>B.LE PRINCIPALI FONTI STATISTICHE TRATTE DA ARCHIVI AMMINISTRATIVI ..</b>	<b>49</b>
<b>C.FILE DI MICRODATI PER UTENTI ESTERNI.....</b>	<b>50</b>

# PARTE I - IL SISTEMA PERMANENTE DI MONITORAGGIO DELLA LEGGE 92/2012

## 1. La riforma del mercato del lavoro

La legge 92 del 2012 ha realizzato una riforma strutturale del mercato del lavoro italiano e ha reso l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle associate politiche attive più equo e coerente con l'obiettivo di contrastare la precarietà ed ampliare il numero di lavoratori tutelati. Al fine di monitorare l'effettiva implementazione della riforma sull'efficienza del mercato del lavoro, la legge ha previsto l'istituzione di un Sistema di monitoraggio e valutazione della riforma (d'ora in poi richiamato sinteticamente come "il Sistema"), che coinvolge l'INPS, l'ISTAT, le università, gli enti di ricerca e le parti sociali.

Il Sistema, come previsto dall'art. 1 della legge 92/2012, deve consentire il monitoraggio delle tendenze in atto sul mercato del lavoro, nonché degli effetti provocati dalla riforma e dai successivi aggiustamenti sulle normative vigenti. Inoltre, è previsto lo sviluppo di strumenti di valutazione dei singoli interventi, secondo le migliori pratiche internazionali.

L'istituzione del Sistema di monitoraggio soddisfa una delle raccomandazioni dell'Unione Europea nei confronti dell'Italia, che in passato non è riuscita a verificare la piena applicazione delle sue riforme. Infatti, anche con la legge Biagi (D. lgs. n. 276/03) veniva delineato un sistema di monitoraggio statistico e di valutazione delle politiche del lavoro; tuttavia, tale disposizione è rimasta inattuata.

La legge 92/2012 ha delineato un impianto organizzativo semplificato, prevedendo un coordinamento centrale in grado di realizzare un sistema permanente di monitoraggio. Di conseguenza, nel giugno 2013 il Ministro del Lavoro, con proprio decreto<sup>1</sup>, ha istituito un Comitato tecnico di monitoraggio costituito dai rappresentanti di un ampio insieme di istituzioni (Cnel, INAIL, INPS, ISFOL, ISTAT, Italia Lavoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Giustizia, Unioncamere). Al Comitato partecipano anche i rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni, che – sebbene non previsti direttamente dalla legge 92/2012 – risultano fortemente coinvolti nell'applicazione della riforma: infatti, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, la maggior parte dell'attuazione delle politiche del lavoro dipende dagli enti locali.

Se il Sistema vede il Ministero del lavoro e delle politiche sociali al centro del processo di monitoraggio, gli altri soggetti istituzionali – tutti appartenenti al Sistema Statistico Nazionale – sono chiamati a collaborare direttamente alla sua implementazione. L'obiettivo è quello di sfruttare al massimo e in modo integrato le principali fonti informative, riferibili sia a basi dati amministrative e sia a indagini statistiche. Al fine di assicurare la sua qualità e fruibilità, lo sviluppo del Sistema è supervisionato da un Comitato scientifico, istituito dal Ministro del Lavoro nel luglio 2013, composto da esperti di chiara fama provenienti dal mondo istituzionale e accademico (i quali partecipano al Comitato a titolo gratuito). Il Comitato deve anche assicurare che i dati prodotti per il Sistema di monitoraggio siano resi disponibili all'utenza scientifica, alle parti sociali e ai cittadini, nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali.

---

<sup>1</sup> Cfr. Decreto del Ministro Giovannini del 8/7/2013 integrato dal D.l. del 10/12/2013.

**Tavola 1 - Articoli della Legge 92/2012 relativi al monitoraggio e alla valutazione della riforma stessa**

<b>Art. 1, comma 2</b>	Al fine di monitorare lo stato di attuazione degli interventi e delle misure di cui alla presente legge e di valutarne gli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini, sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con le altre istituzioni competenti, un sistema permanente di monitoraggio e valutazione basato su dati forniti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e da altri soggetti del Sistema statistico nazionale (Sistan). Al sistema concorrono altresì le parti sociali attraverso la partecipazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e dei lavoratori.
<b>Art. 1, comma 3</b>	Il sistema di cui al comma 2 assicura, con cadenza almeno annuale, rapporti sullo stato di attuazione delle singole misure, sulle conseguenze in termini microeconomici e macroeconomici, nonché sul grado di effettivo conseguimento delle finalità di cui al comma 1. Il sistema assicura altresì elementi conoscitivi sull'andamento dell'occupazione femminile, rilevando, in particolare, la corrispondenza dei livelli retributivi al principio di parità di trattamento nonché sugli effetti determinati dalle diverse misure sulle dinamiche intergenerazionali. Dagli esiti del monitoraggio e della valutazione di cui ai commi da 2 a 6 sono desunti elementi per l'implementazione ovvero per eventuali correzioni delle misure e degli interventi introdotti dalla presente legge, anche alla luce dell'evoluzione del quadro macroeconomico, degli andamenti produttivi, delle dinamiche del mercato del lavoro e, più in generale, di quelle sociali.
<b>Art. 1, comma 4</b>	Allo scopo di assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendenti della riforma, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e l'ISTAT organizzano delle banche dati informatizzate anonime, rendendole disponibili, a scopo di ricerca scientifica, a gruppi di ricerca collegati a università, enti di ricerca o enti che hanno anche finalità di ricerca italiani ed esteri. I risultati delle ricerche condotte mediante l'utilizzo delle banche dati sono resi pubblici e comunicati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
<b>Art. 1, comma 5</b>	Le banche dati di cui al comma 4 contengono i dati individuali anonimi, relativi ad età, genere, area di residenza, periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali con relativa durata ed importi corrisposti, periodi lavorativi e retribuzione spettante, stato di disoccupazione, politiche attive e di attivazione ricevute ed eventuali altre informazioni utili ai fini dell'analisi di impatto e del monitoraggio.
<b>Art. 1, comma 6</b>	L'attuazione delle disposizioni dei co. da 1 a 5 non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ed è effettuata con le risorse finanziarie, umane e strumentali previste a legislazione vigente.

Questo Quaderno inaugura una nuova collana di contributi derivanti dal Sistema permanente di monitoraggio. Dopo aver illustrato le principali azioni previste dalla legge 92/2012 e gli ambiti in cui esse si applicano, esso descrive le prime evidenze tracciabili della riforma sul mercato del lavoro. Si tratta di un'analisi che cerca di sintetizzare ed evidenziare i principali risultati, lasciando agli utilizzatori la possibilità di analizzare specifici aspetti in dettaglio, mediante tabelle excel

(disponibili sul sito del Ministero) che, per ciascun indicatore selezionato, forniscono dettagli settoriali e territoriali. A tale proposito si sottolinea che, per la prima volta, vengono resi disponibili i dati sui rapporti di lavoro attivati e cessati a livello provinciale, consentendo il confronto tra territori.

Questo primo Quaderno descrive le modifiche intervenute nel mercato del lavoro nel primo anno di applicazione della riforma, ma non affronta problemi di valutazione della riforma stessa. Infatti per tale obiettivo è necessario utilizzare specifiche metodologie che consentano di confrontare la situazione prima/dopo l'introduzione della legge 92/2012 al netto di altri fattori che possono influenzare gli andamenti storici degli indicatori. Analogamente, in questa sede sono stati presi in considerazione i dati quantitativi relativi ai rapporti di lavoro e agli ammortizzatori sociali, senza analizzare la situazione degli specifici gruppi di lavoratori che ne hanno usufruito. A tale scopo è essenziale una ricostruzione longitudinale delle storie dei singoli lavoratori, che verrà affrontata in un successivo Quaderno.

Anche per gli ammortizzatori sociali, con particolare riferimento alla Cassa integrazione guadagni, sono presentati i dati sulle "autorizzazioni" o "domande" di prestazione, che forniscono informazioni sull'applicazione delle norme e costituiscono un indicatore della situazione del mercato del lavoro. Diverso è il discorso sulla loro effettiva utilizzazione, sia in termini di giorni/ore sia di individui: questa operazione è generalmente diluita nel tempo (due-cinque anni) e richiede l'integrazione con informazioni amministrative (in alcuni casi oltre 18 mesi) nonché lo studio delle situazioni della quantità di lavoro svolto/sospeso. Infatti, ad esempio, passare dalle ore autorizzate di cassa integrazione ai potenziali lavoratori a zero ore in un anno non può esprimere la realtà della situazione.

Allo scopo di agevolare l'interpretazione dei dati contenuti in questo Quaderno, nella tavola 2 sono sintetizzate alcune caratteristiche fondamentali delle principali tipologie contrattuali vigenti.

## Tavola 2 – Principali tipologie contrattuali vigenti

	Contratto	Normativa	Scheda	Tipologie specifiche
1	Contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato  Contratto di lavoro subordinato a tempo determinato	Artt. 2094 e s.s. c.c. e 2239- 2246 c.c.  D.lgs. n. 368/2001	Tipologia di contratto in cui il lavoratore si obbliga a collaborare nell'impresa alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore dietro retribuzione  Contratto di lavoro caratterizzato dall'apposizione di un termine finale apposto dal datore di lavoro a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo, sostitutivo, alla cui naturale scadenza si interrompe il rapporto di lavoro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lavoro a domicilio (L. 877/1973)</li> <li>- Lavoro marittimo - a tempo determinato, indeterminato o per uno o più viaggi (Codice delle navigazione)</li> <li>- Lavoro agricolo ( leggi n. 533/49 e n. 608/96)</li> <li>- Lavoro parziale (d.lgs. n. 61/2003)</li> <li>- Lavoro ripartito (Art. 41 d.lgs. n. 276/2003)</li> <li>- Causale o non causale</li> <li>- Lavoratori in mobilità</li> </ul>
2	Apprendistato	d.lgs n. 167/2011	Contratto a tempo indeterminato. Può essere diretto: - a far conseguire la qualifica e il diploma professionale, in tutti i settori di attività, anche per l'assolvimento degli obblighi scolastici e di istruzione, a favore dei soggetti che abbiano compiuto 15 anni e fino al compimento del 25° anno di età. La durata può variare in considerazione della qualifica o del diploma da conseguire e non può superare i 3 anni oppure 4 anni nel caso di diploma quadriennale regionale. - al conseguimento di una qualifica professionale per i soggetti tra i 17, se in possesso di una particolare qualifica professionale, e i 18 e i 29 anni - ad attività di ricerca o per l'acquisizione di un diploma o titolo superiore, tra i 17-18 anni e i 29.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Per la qualifica e il diploma professionale</li> <li>- Professionalizzante o contratto di mestiere</li> <li>- Alta formazione e di ricerca</li> <li>- Per i lavoratori in mobilità (senza limiti di età)</li> </ul>
3	Somministrazione lavoro	Art. 20, e s.s. d.lgs. n. 276/2003	Contratto stipulato tra lavoratore e le agenzie di fornitura iscritte nell'apposito Albo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A tempo indeterminato</li> <li>- A tempo determinato</li> </ul>
4	Lavoro intermittente o a chiamata	Art. 33 d.lgs. n. 276/2003	Contratto di lavoro subordinato con il quale il lavoratore si mette a disposizione del datore di lavoro, nelle ipotesi individuate dai CCNL (o in mancanza in quelle indicate nel R.D.2657/23), o con soggetti con meno di 25 anni o più di 55. Si caratterizza per l'erogazione dell'indennità di disponibilità quando vi è l'obbligo di rispondere alla chiamata.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A tempo indeterminato</li> <li>- A tempo determinato</li> </ul>
5	Contratto di lavoro autonomo –contratto d'opera	Art. 2222-2228 c.c.	È il contratto di lavoro con cui il lavoratore si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente	
6	Contratto di lavoro a progetto (Co.Co.Pro.)	Art. 61 e ss d.lgs. n. 276/2003	Contratto di collaborazione coordinata e continuativa prevalentemente personale e senza vincolo di subordinazione in presenza di uno o più progetti specifici di lavoro determinati dal committente, funzionalmente collegati a un determinato risultato finale.	

**Tavola 2 – Principali tipologie contrattuali vigenti (segue)**

7	Contratto di collaborazione Coordinata e continuativa (Co.Co.Co.)	Art. 61 co.3 d.lgs. n. 276/2003; 490 cp.c.	Rapporto di lavoro autonomo caratterizzato dalla continuità, dalla coordinazione e dalla collaborazione all'attività altrui, dalla prevalenza della lavoro personale e dall'assenza di progetto. Ormai costituisce una figura residuale rispetto al lavoro a progetto, utilizzato nelle ipotesi di cui al comma 3 dell'art. 61 dlgs, 276/2003.	
8	Collaborazioni occasionali (cosiddetto mini co.co.co.)	Art. 61 co.2 d.lgs. n. 276/2003	Rapporto con lo stesso committente, di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare ovvero, nell'ambito dei servizi di cura e assistenza alla persona, non superiore a 240 ore, per importi non superiori a 5 mila euro nel medesimo anno solare, cui non si applica la disciplina del lavoro a progetto.	
9	Prestazioni occasionali di tipo accessorio (buoni lavoro)	art. 70 e ss. d.lgs. n. 276/2003	Attività di lavoro occasionale rese da qualunque soggetto in qualunque settore produttivo, entro il limite economico, riferito al lavoratore, di 5000 euro o 2000 se il committente è un imprenditore. Per i percettori di prestazioni integrative il limite è di 3.000 euro. Si caratterizza per il pagamento tramite buoni lavoro.	
10	Associazione in partecipazione	2549-2554 c.c.; l'articolo 1, commi 30 e ss. della legge 92/2013)	Contratto di lavoro autonomo con cui un soggetto attribuisce ad un altro una partecipazione agli utili della sua impresa in cambio di un determinato apporto	La l. 92/2012 ha ridotto a 3 il numero massimo di associati per lo svolgimento della stessa attività, con la sola esclusione dei soggetti legati da rapporto coniugale o di parentela. Il DL n. 76/2013 (convertito dalla l. n.99/2013) ha individuato ulteriori ipotesi dove non opera limite numerico.
10	Associazione in partecipazione	2549-2554 c.c.; art. 86 co.2 d.lgs. n. 276/2003	Contratto di lavoro autonomo con cui un soggetto attribuisce ad un altro una partecipazione agli utili della sua impresa in cambio di un determinato apporto	La legge 92/2012 ha ridotto a 3 il numero massimo di associati per lo svolgimento della stessa attività, con la sola esclusione dei soggetti legati da rapporto coniugale o di parentela. La legge n. 99/2013 ha individuato ulteriori ipotesi dove non opera il limite numerico.
11	Contratto di appalto	Art. 29 d.lgs. n. 276/2003 e 1655 c.c.	È il contratto con cui l'appaltante assume, con organizzazione di mezzi e gestione a proprio rischio, l'effettuazione di un'opera o servizio.	
12	Soci lavoratori nelle cooperative di lavoro	Legge n. 142/2001	È il rapporto di lavoro instaurato contemporaneamente o successivamente al rapporto associativo, in forma subordinata o autonoma o in qualsiasi altra forma con cui il socio lavoratore contribuisce al conseguimento degli scopi sociali	
13	Contratto di formazione lavoro	Legge 863/84; 291/88;;196/97; Art. 85 e 86 d.lgs. n. 276/2003	Contratto avente ad oggetto la formazione professionale, soppresso con la legge 276/2003 per cui non è più possibile stipularlo con soggetti di lavoro privato ma solo con la P.A.	

14	Lavori socialmente utili	d.l.s 468/97; l. 451/99: legge 144/99; d.lgs. 81/2000	Ha lo scopo di realizzare opportunità occupazionali per gli inoccupati, disoccupati e in mobilità. La legge 81/2000 ha limitato le LSU alle seguenti attività: quelle che hanno ad oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva; lavori attivati nel settore della cura della persona, dell'ambiente, del territorio e della natura, riqualificazione spazi urbani; servizi tecnici integrati della PA, i trasporti, e la connessa logistica.	
----	--------------------------	---	--	--

## 2. Le criticità strutturali del mercato del lavoro e le raccomandazioni internazionali

In Italia la più grave recessione dal dopoguerra ha inciso e continua ad incidere molto negativamente sullo stato dell'occupazione, anche perché si è sovrapposta a problemi strutturali di lunga data. Valutare gli effetti della riforma, quindi, è estremamente difficile, in quanto l'impatto della recessione si interseca con gli effetti delle modifiche normative. Per questo, il primo passo per l'istituzione di un articolato sistema di monitoraggio del mercato del lavoro è stato quello di definire alcuni indicatori di contesto che si concentrano su fenomeni particolarmente rilevanti per la condizione occupazionale e sociale della popolazione italiana.

Il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) segnalava già nel 2002 che la probabilità per un giovane di essere disoccupato era più di tre volte di quella di un adulto (contro l'1,2 volte in Germania e le 2,2 in Spagna). Con la crisi il tasso di disoccupazione giovanile è ulteriormente aumentato (37,3% nel secondo trimestre 2013, salito ulteriormente nei mesi successivi); inoltre, quando i giovani riescono a trovare un'occupazione, nella metà dei casi si tratta di contratti temporanei.

Nel 2012 la partecipazione delle donne alla forza lavoro in Italia rimane nettamente al di sotto della media UE (con un tasso di inattività del 46,5%) e il divario di genere nell'occupazione è il secondo più alto dell'UE. Il Piano nazionale per la famiglia, varato nel giugno 2012, ha tentato di dare risposte nel percorso di conciliazione famiglia e lavoro. Analogamente, alcune disposizioni della riforma del mercato del lavoro favoriscono l'assunzione delle donne, vietano la discriminazione nei confronti delle donne in stato interessante e ne agevolano il ritorno al lavoro.

Particolare attenzione va prestata poi all'uso degli ammortizzatori sociali. Il largo ricorso alla Cassa integrazione guadagni è una delle principali caratteristiche della crisi di questi anni; infatti, l'uso della Cig è stato molto ampio e ciò ha influito significativamente anche sugli indicatori classici del mercato del lavoro, come il tasso di occupazione e di disoccupazione, anche per età.

Specularmente, le politiche attive (organizzazione dei servizi per l'impiego, formazione, incentivi per l'impiego e per start-up) sono storicamente una delle maggiori criticità del sistema italiano. La spesa per questo tipo di politiche, che dovrebbe essere anti-ciclica, è paradossalmente diminuita durante la crisi: nel 2011, mentre il tasso di disoccupazione superava la soglia dell'8%, l'Italia spendeva solo lo 0,34% di PIL per le politiche attive contro lo 0,8% della Germania (con disoccupazione relativamente più bassa) e quasi l'1% della Spagna.

Per quanto riguarda, invece, il supporto delle politiche fiscali e del mercato del lavoro, il contenimento dell'indebitamento pubblico dovuto alla crisi del debito sovrano ha avuto un impatto negativo sul cuneo fiscale.

Ognuna di queste tematiche, insieme ad altre (come quella concernente il sistema di contrattazione salariale), sarà oggetto in un prossimo futuro di approfondimenti specifici all'interno del Sistema di monitoraggio. D'altra parte, ogni anno la Commissione Europea elabora per ciascuno Stato membro un documento in cui analizza la situazione economica del paese e raccomanda i provvedimenti da adottare a livello nazionale nei successivi 18 mesi. Il documento rispecchia i problemi specifici che lo Stato membro deve affrontare; l'adozione definitiva delle raccomandazioni avviene da parte dei capi di Stato e di governo in occasione del Consiglio europeo.

La valutazione dei singoli paesi avviene sulla base di specifici indicatori, armonizzati a livello UE, dei quali si riportano i principali nello schema seguente.

**Tavola 3 - Employment Committee della Commissione Europea (EMCO) overall indicators for the JAF (Joint assessment framework) policy areas**

Policy area	Overall indicators
1. Increase labour market participation	- Employment rate of population aged 20-64 - NEET rate for population aged 15-24 - Employment rate of older workers aged 55-64 - Employment rate of non EU-nationals, 20-64
2. Enhancing labour market functioning, combating segmentation	- Transitions by type of contract - Fixed term contracts, % of total employees
3. Active labour market policies	- Rate of long-term unemployment (as % active population) - Unemployment rate
4. Adequate and employment oriented social security systems	- At-risk-of-poverty rate of unemployed - Unemployment trap – tax rate on low wage earners
5. Work-life balance	- Inactivity and part-time work due to personal and family responsibilities
6. Exploiting job creation possibilities	- Overall employment growth: total growth over 3 most recent periods
7. Gender equality	- Employment gender gap (20-64) - Gender pay gap
8. Improving skills supply and productivity, effective life-long learning	- Share of adult population (aged 25-64) with upper secondary or tertiary education –total - Percentage of adult population aged 25 to 64 participating in education and training
9. Improving education and training systems	- Early leavers from education and training
10. Wage setting mechanisms and labour cost developments	- Nominal unit labour cost – growth over 3 most recent periods - Labour productivity

Sulla base di questi indicatori e di analisi specifiche, per ciò che concerne, direttamente o indirettamente, le tematiche del lavoro e delle politiche sociali, nel giugno del 2013 la Commissione Europea ha raccomandato all'Italia di:

- dare tempestivamente attuazione alle riforme in atto, monitorandone l'impatto;
- potenziare l'efficienza della pubblica amministrazione e migliorare il coordinamento fra i livelli amministrativi;
- semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese, riducendo l'alto livello di contenzioso civile, anche attraverso procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie;
- adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi dell'UE nelle regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020;
- dare attuazione effettiva alle riforme del mercato del lavoro e del quadro per la determinazione dei salari per permettere un migliore allineamento dei salari alla produttività;
- realizzare ulteriori interventi a promozione della partecipazione al mercato del lavoro, specialmente quella delle donne e dei giovani, ad esempio tramite la Garanzia per i giovani;
- potenziare l'istruzione professionalizzante e la formazione professionale, rendere più efficienti i servizi pubblici per l'impiego e migliorare i servizi di orientamento e di consulenza per gli studenti del ciclo terziario;

- trasferire il carico fiscale da lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente assicurando la neutralità di bilancio;
- proseguire la lotta all'evasione fiscale e contrastare in modo incisivo l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

Analogamente, il rapporto del Fondo Monetario Internazionale, stilato nell'ambito della sorveglianza bilaterale ai sensi dell'art.4 dell'Accordo di adesione al Fondo, cita due raccomandazioni prioritarie: migliorare il funzionamento del mercato del lavoro (introducendo contratti flessibili a tempo indeterminato e promuovendo la contrattazione aziendale); chiarire le condizioni per il reintegro attraverso il processo giudiziario.

Infine, secondo il rapporto *Employment Outlook* dell'OCSE del luglio 2013, le caratteristiche preoccupanti del mercato del lavoro italiano sono: la disoccupazione, destinata a crescere anche nel corso del 2014, in contrasto con la previsione della media Ocse; lo scarso tasso di partecipazione delle donne sul mercato del lavoro italiano; il livello impositivo che grava sui lavoratori a basso reddito. L'Ocse suggerisce l'attuazione completa delle recenti riforme, il monitoraggio del loro impatto e l'introduzione di miglioramenti volti a:

- rendere il mercato del lavoro più dinamico, assicurando una più ampia rete di protezione sociale;
- promuovere un maggiore allineamento degli stipendi alla produttività, attraverso negoziati tra le parti sociali.

### 3. Gli indicatori di contesto

Un corretto monitoraggio della legge 92/2012 deve tenere conto sia dell'ambito economico e sociale in cui essa si applica, sia degli aspetti maggiormente critici evidenziati dalle raccomandazioni delle organizzazioni sovranazionali e internazionali. Pertanto, è stata definita una lista di indicatori base, già prodotti regolarmente all'interno del Sistan in grado di rappresentare la situazione economica e del mercato del lavoro, e seguire la sua dinamica temporale.

Partendo dalle informazioni macroeconomiche (PIL, Unità di lavoro ecc.), sono stati individuati indicatori utili a rappresentare:

- l'evoluzione della domanda di lavoro (imprese attive, fallimenti, posti vacanti ecc.);
- le probabilità di assunzione e gli effettivi rapporti di lavoro attivati e cessati;
- l'offerta di lavoro (situazioni dei soggetti occupati e disoccupati con dettaglio di genere e di età);
- l'evoluzione del ricorso agli ammortizzatori sociali (ore autorizzate di cassa integrazione, domande di mobilità e beneficiari di indennità per sostegno al reddito ecc.).

Complessivamente sono stati definiti 19 indicatori statistici, per i quali sono riportate le principali caratteristiche, la funzione informativa e la fonte di provenienza (Tavola 4). Le informazioni sono prodotte e aggiornate trimestralmente utilizzando archivi amministrativi e indagini statistiche, che consentono mediante una serie di tabelle *excel* disponibili sul sito del Ministero, di analizzarne anche l'andamento temporale a partire dal primo trimestre 2012.

**Tavola 4 – Indicatori chiave di contesto ed economici del mercato del lavoro**

<b>N.</b>	<b>INDICATORE</b>	<b>CARATTERISTICHE</b>	<b>DESCRIZIONE - FUNZIONE</b>	<b>FONTE</b>
1	<b>Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato</b>	Dati trimestrali destagionalizzati	Valore della produzione totale di beni e servizi da parte di unità produttrici residenti. È pari alla somma del valore aggiunto delle varie branche di attività economica, ossia la differenza tra produzione totale e consumi intermedi di beni e servizi utilizzati nel processo produttivo, più le imposte sui prodotti al netto dei contributi ai prodotti.	ISTAT, Conti economici nazionali trimestrali
2	<b>Occupazione dipendente in termini di Unità di lavoro equivalente a tempo pieno (ULA)</b>	Dati trimestrali destagionalizzati	Rappresenta la quantità di lavoro dipendente prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno e fornisce l'unità di misura della quantità di lavoro prestata da occupati a tempo parziale, da occupati ad orario ridotto e da occupati con durate del lavoro inferiori all'anno.	ISTAT, Conti economici nazionali trimestrali
3	<b>Imprese private registrate presso le Camere di commercio</b>	Stock delle imprese dell'agricoltura, dell'industria e dei servizi registrate presso il Registro Imprese delle Camere di commercio, rilevato alla fine del trimestre di riferimento	Tale aggregato tiene conto delle cosiddette "cancellazioni d'ufficio" disposte dalle Camere, con riferimento alle imprese non più operative, ossia: le ditte individuali e le società di persone iscritte ma non più operative, per le quali è stata completata la procedura di cancellazione secondo quanto previsto dal DPR 23/07/2004 n. 247; le società di capitali in liquidazione che non hanno depositato il bilancio d'esercizio per almeno tre anni consecutivi, come previsto dall'art. 2490 c.c.	Unioncamere-InfoCamere, Movimprese
4	<b>Fallimenti e concordati aperti</b>	Valore assoluto - nel trimestre di riferimento - delle procedure aperte a carico di imprese non cessate	Ammontare delle istanze - non delle imprese cui queste fanno riferimento - aperte nel periodo considerato a carico di imprese non cessate al Registro delle imprese.	Unioncamere-InfoCamere, Movimprese
5	<b>Imprese che hanno posto nuovi lavoratori in mobilità con indennità</b>	Valore assoluto trimestrale	Rappresenta una misura della crisi occupazionale e della sua concentrazione sul territorio.	INPS
6	<b>Ore lavorate per dipendente nelle imprese con almeno 10 dipendenti</b>	Numero medio delle ore di lavoro ordinario e straordinario prestate dai dipendenti, con l'esclusione dei dirigenti. Totale industria e servizi. Variazione tendenziale trimestrale	Attraverso l'aumento o la diminuzione delle ore lavorate il mercato del lavoro si riequilibra all'interno del ciclo economico. Nei momenti di crisi la diminuzione delle ore lavorate può costituire un correttivo per evitare licenziamenti.	ISTAT, Indagine trimestrale su posti vacanti e ore lavorate

**Tavola 4- Indicatori chiave di contesto ed economici del mercato del lavoro (segue)**

<b>N.</b>	<b>INDICATORE</b>	<b>CARATTERISTICHE</b>	<b>DESCRIZIONE - FUNZIONE</b>	<b>FONTE</b>
7	<b>Tasso di posti vacanti</b>	Rapporto percentuale fra il numero di posti vacanti e la somma di posti vacanti e posizioni lavorative occupate, con riferimento ai soli dipendenti a esclusione dei dirigenti. Variazione tendenziale trimestrale	Misura la quota di tutti i posti di lavoro dipendente per qualifiche non dirigenziali, occupati e vacanti, per i quali è in corso una ricerca di personale. Riflette la domanda insoddisfatta di lavoro e il <i>mismatching</i> tra la domanda e l'offerta di lavoro. È usato come <i>key indicator</i> e nell'analisi strutturale economica e del ciclo economico dalla Commissione europea per analizzare e monitorare il mercato del lavoro.	ISTAT, Indagine trimestrale su posti vacanti e ore lavorate
8	<b>Imprese che hanno programmato assunzioni di personale dipendente nel trimestre successivo</b>	Quota di imprese con dipendenti dell'industria e dei servizi (espressa in % sul totale) che hanno programmato di assumere personale alle dipendenze nel trimestre successivo a quello di riferimento	Rappresenta una misura dell'evoluzione della domanda di lavoro espressa dai diversi profili d'impresa.	Unioncamere - MLPS, Sistema Informativo Excelsior
9-10	<b>Attivazioni e cessazioni</b>	Numero di rapporti di lavoro attivati e variazione percentuale tendenziale. Numero di rapporti di lavoro cessati e variazione percentuale tendenziale	Rappresenta una misura dei volumi di attivazioni e cessazioni sul mercato del lavoro dipendente e parasubordinato nell'anno di riferimento, la variazione su base annua consente di valutare la dinamica dei flussi in entrata e in uscita dei rapporti di lavoro.	MLPS - SISCO. Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie
11	<b>Tasso di occupazione (15-64 anni)</b>	Rapporto tra le persone occupate e la corrispondente popolazione di riferimento	Misura la parte di offerta di lavoro soddisfatta dalla domanda espressa dal mercato del lavoro, come rapporto tra persone occupate in età lavorativa e la corrispondente popolazione di riferimento.	ISTAT, Rilevazione sulle Forze di Lavoro
12	<b>Tasso di occupazione giovanile (15-24 anni)</b>			
13	<b>Tasso di occupazione femminile</b>			

**Tavola 4- Indicatori chiave di contesto ed economici del mercato del lavoro (segue)**

<b>N.</b>	<b>INDICATORE</b>	<b>CARATTERISTICHE</b>	<b>DESCRIZIONE - FUNZIONE</b>	<b>FONTI</b>
<b>14</b>	<b>Tasso di disoccupazione</b>	Rapporto tra le persone in cerca di occupazione e le corrispondenti forze di lavoro	Misura la parte di offerta di lavoro che non risulta soddisfatta dalla domanda espressa dal mercato del lavoro, rispetto al totale della corrispondente popolazione attiva.	ISTAT, Rilevazione sulle Forze di Lavoro
<b>15</b>	<b>Tasso di disoccupazione (18-29 anni)</b>			
<b>16</b>	<b>Tasso di mancata partecipazione (15-74)</b>	Rapporto tra i disoccupati più coloro che non cercano lavoro ma sono immediatamente disponibili e le forze di lavoro più coloro che non cercano lavoro ma sono immediatamente disponibili.	Misura la quota di individui che sono immediatamente disponibili a lavorare (disoccupati più coloro che non cercano lavoro) rispetto al totale delle forze di lavoro con l'aggiunta di coloro che non cercano lavoro ma sono disponibili a lavorare.	ISTAT, Rilevazione sulle Forze di Lavoro
<b>17</b>	<b>Ore autorizzate di cassa integrazione</b>	Per tipo di intervento (ordinaria, straordinaria e in deroga). Dati in milioni	Ore autorizzate relative alle prestazioni economiche erogate dall'INPS per: - Cig ordinaria: prestazione economica erogata dall'INPS con la funzione di integrare o sostituire la retribuzione dei lavoratori che vengono a trovarsi in precarie condizioni economiche a causa di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa; - Cig straordinaria: per integrare o sostituire la retribuzione dei lavoratori al fine di fronteggiare le crisi dell'azienda o per consentire alla stessa di affrontare processi di ristrutturazione /riorganizzazione/ riconversione; - Cig in deroga: intervento di integrazione salariale a sostegno di imprese o lavoratori non destinatari della normativa sulla cassa integrazione guadagni.	INPS
<b>18</b>	<b>Domande presentate di disoccupazione, ASpI, Mini ASpI, Mobilità</b>	Variazione percentuale tendenziale (Valori assoluti per ASpI e Mini ASpI)	Rappresenta una misura della crisi occupazionale.	INPS
<b>19</b>	<b>Beneficiari di mobilità, disoccupazione, ASpI, Mini ASpI</b>	Variazione percentuale tendenziale	Indica le persone che sono coperte da sussidi al reddito nella fase di perdita del lavoro dipendente.	INPS

## 4. Le principali azioni della legge 92/2012 e gli indicatori di monitoraggio

### 4.1 Gli obiettivi della riforma del mercato del lavoro

L'art. 1, comma 1, della legge 92/2012 esplicita gli obiettivi della riforma del mercato del lavoro: *“realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione”*. Nelle intenzioni del legislatore, le principali azioni che possono concorrere a realizzare tali obiettivi sono tese a introdurre una serie di misure e interventi che:

- a) favoriscano l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili;
- b) valorizzino l'apprendistato come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro;
- c) redistribuiscano in modo più equo le tutele dell'impiego, sia contrastando l'uso improprio e strumentale della flessibilità, sia modificando la disciplina del licenziamento;
- d) rendano più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive;
- e) contrastino usi elusivi di obblighi contributivi e fiscali degli istituti contrattuali esistenti;
- f) promuovano una maggiore inclusione delle donne nella vita economica;
- g) favoriscano nuove opportunità di impiego ovvero di tutela del reddito per i lavoratori ultracinquantenni in caso di perdita del posto di lavoro;
- h) promuovano modalità partecipative di relazioni industriali in conformità agli indirizzi assunti in sede europea, al fine di migliorare il processo competitivo delle imprese.

La costruzione di un set di indicatori in grado di misurare le azioni promosse dalla legge 92 ha richiesto un intenso esercizio di analisi, partendo dall'individuazione delle seguenti aree di intervento della riforma:

- flessibilità in entrata: principali misure introdotte riguardo alle tipologie contrattuali, sostanzialmente previste dai commi 9-36 dell'art. 1;
- flessibilità in uscita: disciplina dei licenziamenti, inclusa nei commi 37-41 dell'art. 1;
- ammortizzatori sociali: azioni previste dagli articoli 2 e 3;
- incentivi e tutele: misure inserite nell'art. 4, fino al comma 32;
- ulteriori disposizioni: in particolare, interventi di riforma dei servizi pubblici per l'impiego e misure riguardanti il sistema di formazione e il coinvolgimento dei lavoratori dipendenti agli utili e al capitale dell'impresa (art. 4, comma 33 e seguenti), su cui non sono state esercitate le deleghe previste; la progettazione degli indicatori è, quindi, in fase di definizione e la loro pubblicazione in queste materie è stata rinviata.

L'esigenza di avere a disposizione un supporto informativo ha richiesto l'individuazione delle fonti informative da utilizzare, distinguendole tra fonti statistiche e fonti amministrative, e la definizione di un sistema di indicatori statistici caratterizzati da:

- rappresentatività, ovvero la capacità dei dati di rappresentare sinteticamente le caratteristiche oggetto di osservazione;
- affidabilità delle informazioni, ovvero la conoscenza delle caratteristiche che stanno a monte della produzione dell'informazione;
- tempestività e confrontabilità, con l'adozione di definizioni e classificazioni universali.

Per ogni area di intervento, sono stati individuati i principali indicatori ritenuti maggiormente esplicativi degli andamenti riguardanti gli istituti normativi coinvolti dalla riforma, disaggregati, laddove possibile, per alcune variabili in grado di descrivere meglio le tendenze in

atto, come il genere, l'età, il territorio, il settore economico, e così via. Per garantire una migliore leggibilità della struttura di questo primo set di indicatori, è stata costruita una tavola riassuntiva (tavola 5) che sintetizza le informazioni più rilevanti, inclusa la fonte di riferimento dei dati per ogni indicatore; inoltre per ciascun istituto è indicata la data di entrata in vigore, se diversa dal 18 luglio 2012, giorno in cui la legge è diventata efficace.

#### ***4.2 Il monitoraggio dei provvedimenti attuativi***

Ovviamente, la riforma del mercato del lavoro, per raggiungere gli obiettivi prefissati, prevede specifiche azioni da intraprendere attraverso la predisposizione di provvedimenti attuativi, che comportano una diversa tempistica dell'entrata in vigore delle varie misure. Il primo passo per monitorare l'emanazione di tali atti è stato quello di sviluppare un "cronoprogramma", definito e aggiornato con cadenza quindicinale dall'Ufficio legislativo e dall'Ufficio di Gabinetto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con una forte interazione delle Direzioni generali interessate. Il monitoraggio dell'attuazione della riforma tiene anche conto della legislazione regionale, della contrattazione collettiva e della prassi amministrativa, seguendo anche una ricostruzione dei più importanti pronunciamenti della giurisprudenza.

#### ***4.3 Flessibilità in entrata: tipologie contrattuali***

Nell'ambito della prima area di intervento della riforma sono stati presi in considerazione alcuni indicatori legati ai movimenti in entrata nel mercato del lavoro, secondo le tipologie contrattuali utilizzate. La maggior parte degli indicatori è disaggregata per genere, età e territorio; quest'ultimo ambito arriva anche al livello provinciale, il che consente di mettere a disposizione degli utenti una notevole mole di informazioni. Le principali fonti da cui sono estratte tali informazioni sono rappresentate dal Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie (SISCO), implementato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e dagli archivi statistici dell'INPS. Nel breve periodo completeranno il quadro della flessibilità in entrata alcuni indicatori che saranno ricavati dalle basi dati del Ministero di giustizia, dell'INAIL e dell'ISFOL.

#### ***4.4 Flessibilità in uscita: i licenziamenti***

Relativamente alla flessibilità in uscita dal mercato del lavoro sono stati considerati gli indicatori relativi alle cessazioni dei rapporti di lavoro, suddivise per motivazione, tipologia contrattuale e durata del rapporto di lavoro, genere, età, settore economico, cittadinanza e territorio. Anche in questo caso la disaggregazione territoriale si spinge, per alcune informazioni, al livello provinciale. In particolare, sono state evidenziate le tipologie di licenziamento e alcuni dati relativi ai ricorsi per la nuova procedura di conciliazione (MLPS) o alle decisioni del giudice, determinanti per la definizione del risarcimento. La principale fonte da cui sono ricavati i dati sulla flessibilità in uscita è rappresentata dal SISCO e, per la parte relativa ai licenziamenti ex art. 18, dalla raccolta informativa delle pratiche gestite dalle Direzioni territoriali del Ministero del lavoro e in futuro dagli archivi del Ministero di giustizia.

#### ***4.5 Ammortizzatori sociali***

La terza area di intervento individuata si riferisce agli ammortizzatori sociali, intesi come strumenti di sostegno al reddito sia in caso di perdita dell'impiego (ASpI, Mini ASpI, indennità di disoccupazione fino al 2012 e indennità di mobilità) sia in costanza di rapporto di lavoro (Cassa integrazione guadagni Ordinaria, Straordinaria e in Deroga). Sono, inoltre, stati individuati alcuni indicatori riguardanti i fondi di solidarietà bilaterali previsti dalla legge 92/2012, sebbene questi ultimi ancora non siano stati costituiti entro il termine (non perentorio) del 31 ottobre 2013. La principale fonte di riferimento in quest'area è rappresentata dagli archivi statistici dell'INPS.

**Tavola 5 – Indicatori di monitoraggio riferiti alle azioni previste dalla L. 92/2012<sup>2</sup>**

AREE DI INTERVENTO	ISTITUTI	NORMATIVA	INDICATORI	DISAGGREGAZIONE	BANCHE DATI	
<b>FLESSIBILITA' IN ENTRATA: TIPOLOGIE CONTRATTUALI</b>	TEMPO INDETERMINATO	Art. 1, co. 9, lett. a)	Numero Attivazioni a TI	Genere, Età, Regione, Settore, Cittadinanza, Part-time	SISCO	
			Incidenza % TI sul Tot Attivazioni			
	TEMPO DETERMINATO	Art. 1, co. 9-10	Numero Attivazioni a TD	Genere, Età, Regione, Settore, Cittadinanza, Part-time	SISCO	
			Incidenza % TD sul Tot Attivazioni			
			Durate medie degli intervalli fra contratti successivi TD stesso datore/lavoratore			
			Numero di Proroghe, durate (per contratti < 6 mesi e >= 6 mesi )			
			Numero medio di giorni di proroga	Regione, Settore economico		
			Trasformazioni a TI, Incidenza % su tot attivazioni a TI	Regione, Settore economico		
			Transizioni in entrata e in uscita da TD e Somm.	Genere, Età, Ripartizione territoriale, Settore		INPS
			Importi contributo addizionale 1,4% restituito / versato	Settore economico , Ripartizione territoriale		
		Art. 1, co. 11-13 co. 12: 1.1.2013	Numero di Impugnazioni stragiudiziali e ricorsi al Giudice del lavoro per la nullità del termine (dal 1/1/2013)	Ripartizione territoriale	Ministero Giustizia	
	APPRENDISTATO	Art. 1, co.16-19;	Co. 17-bis: 12.8.2012	Numero Attivazioni per tipologia di apprendistato	Genere, Età, Regione, Settore, Cittadinanza	SISCO
				Incidenza % Apprendistato sul Tot Attivazioni		
					Numero Apprendisti - Stock medio (Dal 1/1/2013)	Genere, Età, Ripartizione territoriale, Settore
Trasformazioni apprendistato in TI						
			Transizioni in uscita da APP			
SOMMINISTRATO	Art. 4 co. 13		Numero di Attivazioni in somministrazione e numeri di gioni di missione	Genere, Età, Regione, Settore, Cittadinanza,	SISCO	

<sup>2</sup> Le Legge n. 92 del 28 giugno 2012 è entrata in vigore il 18 luglio 2012, tranne per le misure la cui diversa decorrenza è indicata nella colonna "Normativa" della tabella.

**Tavola 5- Indicatori di monitoraggio riferiti alle azioni previste dalla L. 92/2012 (segue)**

AREE DI INTERVENTO	ISTITUTI	NORMATIVA	INDICATORI	DISAGGREGAZIONE	BANCHE DATI
<b>FLESSIBILITA' IN ENTRATA: TIPOLOGIE CONTRATTUALI</b>	INTERMITTENTE	Art. 1, co.21- 22; Circ. Min. 18/2012 e 20/2012; Nota 39/11779 del 9/8/2012	Numero Attivazioni Intermittente	Genere, Età, Regione, Settore, Cittadinanza	SISCO
			Incidenza % Interm. sul Tot Attivazioni		
			Transizioni in entrata e in uscita da lavoro Intermittente	Genere, Età, Ripartizione territoriale, Settore,	INPS
	LAVORO A PROGETTO	Art. 1, co.23-25; Modif. L. 134/2012	Numero di Attivazioni	Genere, Età, Ripartizione territoriale, Settore	SISCO
			Incidenza % Co.co.pro sul Tot Attivazioni		
			Trasformazioni da Co.co.pro a TD	Genere, Età, Ripartizione territoriale, Settore	
	ALTRE PRESTAZIONI DI LAVORO AUTONOMO / P. IVA	Art. 1, co. 26-2 Co. 26: modifiche apportate dalla L. 134/2012 -12.8.2012	Numero di P.IVA aperte	Genere, Età, Ripartizione territoriale, Settore	INPS
			Incidenza % P. IVA aperte sul numero medio attive nel periodo	Tipologia Gestione Previdenziale	
ASSOCIAZIONE IN PARTECIPAZIONE	Art. 1, co. 28-31 co. 28: modifiche apportate dalla L. 99/2013 - 23.8.2013	Numero Attivazioni	Genere, Età, Ripartizione territoriale, Settore	INPS	
LAVORO ACCESSORIO	Art. 1, co.32-33; Co. 32: modifiche apportate dalla L. 134/2012 - 12.8.2012	Numero di voucher venduti	Ripartizione territoriale	INPS	
TIROCINI FORMATIVI / STAGE	Art. 1, co. 34-36 Accordo "Linee guida in materia di tirocini" - Conferenza permanente: 24.1.2013	Numero di tirocini/stage attivati; Monitoraggio accordi regionali	Genere, Età, Ripartizione territoriale, Settore economico	INAIL, ISFOL	

**Tavola 5- Indicatori di monitoraggio riferiti alle azioni previste dalla L. 92/2012 (segue)**

AREE DI INTERVENTO	ISTITUTI	NORMATIVA	INDICATORI	DISAGGREGAZIONE	BANCHE DATI
<b>FLESSIBILITA' IN USCITA: LICENZIAMENTI</b>	INDIVIDUALI	Art. 1, co. 37-41	Numero Cessazioni per licenziamento giusta causa, giustificato motivo oggettivo e soggettivo	Motivazione, Tipologia contrattuale, Durata del rapporto di lavoro, Genere, Età, Regione, Settore economico, Cittadinanza	SISCO
			Incidenza % Licenziamenti giusta causa, giustificato motivo oggettivo e soggettivo sul Tot Cessazioni	Genere, settore, regione	
			Numero e tempi dei ricorsi per licenziamento individuale	Tipo di licenziamenti (discriminatori, oggettivi - economici, soggettivi - disciplinari) e di decisione del giudice	Ministero Giustizia
			Numero ed esiti nuova conciliazione	Caratteristiche rilevabili dell'azienda, Importo del risarcimento	MLPS
			Transizioni da licenziati ad altre condizioni professionali	Genere, Età, Ripartizione territoriale, Cittadinanza	INPS; ISTAT
	COLLETTIVI	Art. 1, co. 44-46	Numero Cessazioni per licenziamento collettivo	Motivazione, Tipologia contrattuale, Durata del rapporto di lavoro, Genere, Età, Regione, Settore, Cittadinanza	SISCO
			Incidenza % Licenziamenti collettivi sul Tot Cessazioni		
			Numero e tempi dei ricorsi	Tipo di decisione del giudice (Eventuale illegittimità, reintegro, risarcimento ecc.)	Ministero Giustizia

**Tavola 5 – Indicatori di monitoraggio riferiti alle azioni previste dalla L. 92/2012 (segue)**

AREE DI INTERVENTO	ISTITUTI	NORMATIVA	INDICATORI	DISAGGREGAZIONE	BANCHE DATI
<b>AMMORTIZZATORI SOCIALI</b>	ASpI, MINI ASpI, DS, MOBILITA'	Art. 2: 1.1.2013	Domande presentate di mobilità, ASpI, Mini ASpI in valore assoluto e variazione % tendenziale	Settore economico, Ripartizione territoriale	INPS
			Numero beneficiari in mobilità, ASpI, Mini ASpI in valore assoluto e variazione % tendenziale		
			Numero di imprese che hanno richiesto le procedure di mobilità		
		Transizioni periodi di lavoro e non lavoro	Genere, Età, Ripartizione territoriale, Cittadinanza	INPS; ISTAT	
		Art. 3, co. 17: 1.1.2013	Numero lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali beneficiari di ASpI (Dal 2013 al 2015)	Settore economico Ripartizione territoriale	INPS
	CIGO, CIGS e CIGD	Art. 2: 1.1.2013	Ore autorizzate per tipo di intervento CIG, CIGS e CIGD	Settore economico, Ripartizione territoriale, operai, impiegati	INPS
	FONDI DI SOLIDARIETA' BILATERALI	Art. 3	Numero ore autorizzate valore assoluto e variazione % tendenziale	Settore, Ripartizione territoriale	INPS
			Monitoraggio accordi collettivi e contratti collettivi che prevedono la costituzione dei fondi	Settore, Ripartizione territoriale	
FONDI DI SOLIDARIETA' BILATERALI ALTERNATIVI		Lavoratori beneficiari	Genere, Età, Ripartizione territoriale	INPS	

**Tavola 5 – Indicatori di monitoraggio riferiti alle azioni previste dalla L. 92/2012 (segue)**

<b>AREE DI INTERVENTO</b>	<b>ISTITUTI</b>	<b>NORMATIVA</b>	<b>INDICATORI</b>	<b>DISAGGREGAZIONE</b>	<b>BANCHE DATI</b>
<b>INCENTIVI E TUTELE</b>	ESODO DEI LAVORATORI ANZIANI	Art. 4, co. 1-7: 19.12.2012	Numero lavoratori beneficiari	Età, genere, Ripartizione territoriale	INPS
			Numero imprese che hanno siglato accordi di esodo	Settore, dimensione d'impresa	MLPS
			Numero e durata delle prestazioni	Età e genere, Ripartizione territoriale	INPS
	LAVORATORI ULTRA CINQUANTENNI E DONNE	Art. 4, co. 8-11: 1.1.2013	Attivazioni a TD e SOMM, Cessazioni, Trasformazioni a TI	Genere, Età, Regione, Settore, Cittadinanza	SISCO
	OMOGENEA APPLICAZIONE DEGLI INCENTIVI ALL'ASSUNZIONE	Art. 4, co. 12-15; art. 2, co. 71	Assunzioni agevolate per i lavoratori disoccupati o sospesi da almeno 24 mesi: spese e beneficiari	Genere, Età, Ripartizione territoriale, Settore economico	INPS
			Assunzioni di lavoratori in mobilità (Fino al 31/12/2016)		
	TUTELA MATERNITA', PATERNITA', DIMISSIONI IN BIANCO	Art. 4, co. 16-23/  Co. 23-bis: 23.08.2013	Dimissioni volontarie presentate nel periodo di gravidanza o entro i primi tre anni vita del bambino; Convalide per tali dimissioni e per tutte le altre (anche risoluzioni consensuali) presso le DTL e le sedi sindacali	Genere, Età, Ripartizione territoriale	MLPS
	SOSTEGNO ALLA GENITORIALITA'	Art. 4, co. 24-26: 28.2.2013	Congedo di paternità obbligatorio, voucher per le madri lavoratrici	Età, Ripartizione territoriale	INPS
	MODIFICHE AL COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO (L. 68/99)	Art. 4, co. 27: 12.8.2012	Numero disabili assunti nel trimestre	Genere, Età, Settore economico	INPS
			% disabili sul totale degli occupati dell'azienda		
INCENTIVI ALLA CONTRATTAZIONE DI SECONDO LIVELLO	Art. 4, co. 28-29	Sgravi contributivi: spese e beneficiari	Età, Ripartizione territoriale	INPS	
CONTRASTO DEL LAVORO IRREGOLARE DEGLI IMMIGRATI	Art. 4, co. 30	Cessazioni stranieri e durata iscrizione liste CPI e/o durata prestazione sostegno al reddito	Genere, Età, Regione	SISCO; CPI	

**Tavola5 – Indicatori di monitoraggio riferiti alle azioni previste dalla L. 92/2012 (segue)**

AREE DI INTERVENTO	ISTITUTI	NORMATIVA	INDICATORI	DISAGGREGAZIONE	BANCHE DATI
<b>INCENTIVI E TUTELE</b>	RESPONSABILITÀ SOLIDALE NEGLI APPALTI	Art. 4, co. 31	Monitoraggio accordi in sede di contrattazione collettiva	Genere, Età, Ripartizione territoriale	MLPS
<b>ULTERIORI DISPOSIZIONI</b>	AGEVOLAZIONE INCONTRO DOMANDA/ OFFERTA DI LAVORO	Art. 4, co. 33	Per i <u>Beneficiari di ammortizzatori sociali</u> , con il requisito dello stato di disoccupazione:	Genere, Età, Ripartizione territoriale	CPI
			- Colloqui di orientamento nei primi tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione		
			- Azioni di orientamento collettive		
			- Formazione di durata complessivamente non inferiore alle due settimane, nel periodo che va dai sei ai dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione		
			- Proposte di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo, entro il termine del periodo di trattamento del sostegno al reddito		
			Per i <u>Percettori di strumenti di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro</u> , con una sospensione dell'attività lavorativa superiore ai sei mesi:	Genere, Età, Ripartizione territoriale	
			- Offerte di formazione professionale, con durata complessivamente non inferiore alle due settimane.		
		Casi di perdita o sospensione dello stato di disoccupazione	Genere, Età, Ripartizione territoriale	CPI	
	OFFERTA DI LAVORO CONGRUA	Art. 4, co. 40-45	Decadenze dal trattamento di sostegno al reddito, dall'indennità di mobilità o da altra indennità o sussidio, collegato allo stato di disoccupazione o inoccupazione	Genere, Età, Ripartizione territoriale	CPI
	POLITICHE ATTIVE	Art. 4, co. 48-50		Genere, Età, Ripartizione territoriale	CPI
	APPRENDIMENTO PERMANENTE	Art. 4, co. 51-68		Genere, Età, Ripartizione territoriale	Regioni
	PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI	Art. 4, co. 62-63		Genere, Età, Ripartizione territoriale	

## **Tavola 6 – Provvedimenti adottati, attuativi della legge 92/2012**

- **TEMPO DETERMINATO:** Decreto di definizione delle modalità di comunicazione del datore di lavoro al centro per l'impiego nei casi di prosecuzione del rapporto di lavoro a tempo determinato oltre i termini previsti - Art. 1, comma 9, lett. f) (DM 10.10.2012, in G.U. n. 251 del 26.10.2012).
- **LAVORO INTERMITTENTE:** decreto di definizione delle modalità applicative per l'obbligo di comunicazione preventiva del datore di lavoro alla DTL territorialmente competente del ricorso alla prestazione lavorativa - Art. 1, comma 21, lett. b) (DM 27.3.2013).
- **LAVORO AUTONOMO:** Presunzione sulle false partite IVA da considerarsi collaborazioni a progetto in presenza di specifici presupposti – Ricognizione delle attività per le quali non opera la richiamata presunzione – Art. 1, comma 26 (DM 20.12.2012. Circolare MLPS n. 32 del 27.12.2012 chiarimenti interpretativi e istruzioni operative al personale ispettivo).
- **SOSTEGNO ALLA GENITORIALITA':** Decreto di definizione dei criteri di accesso e delle modalità di utilizzo delle misure sperimentali a sostegno della genitorialità (c.d. 'decreto voucher-bebè') – Art. 4, co.25 (DM 22.12.2012, in G.U. n. 37 del 13.2.2013. Circolari Inps n. 40 del 14.3.2013 e n. 48 del 28.3.2013).
- **AMMORTIZZATORI SOCIALI:** Rideterminazione annuale prestazioni relative all'importo e alle modalità di calcolo dell'ASpl e della mini-ASpl (aliquota effettiva di contribuzione) – Art. 2, comma 27 (DM 25.1.2013, in G.U. n. 13 del 16.5.2013).
- **AMMORTIZZATORI:** Disposizioni che consentono al lavoratore avente diritto alla corresponsione dell'assicurazione sociale per l'impiego (ASpl), di richiedere la liquidazione delle mensilità non ancora percepite al fine di avviare un'attività imprenditoriale o di lavoro autonomo – Art. 2, comma 19 (DM 29.3.2013, in G.U. n. 133 dell' 8.6.2013).
- **TIROCINI:** Definizione di linee-guida condivise tra il Governo e le Regioni in materia di tirocini formativi e di orientamento - Art. 1, comma 34 (Adottate in Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 24.1.2013).
- **INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE:** Disposizioni in materia di incentivi all'occupazione per lavoratori anziani e donne - Art. 4, comma 11 (DM 16.4.2013).
- **APPRENDIMENTO PERMANENTE:** Delega al Governo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e per la individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali - Art. 4, commi 58 e 68 (d.lgs. 16.1.2013, n. 13, in G.U. n. 39 del 15.2.2013).
- **FONDI DI SOLIDARIETA' BILATERALI:** Fondi di solidarietà bilaterali (da istituire presso l'Inps) per settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale. L'istituzione di tali fondi è rimessa all'iniziativa delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative - Art. 3, commi 4 e ss. Con la legge di stabilità per il 2014 – n. 147/2013 – è stato eliminato il termine entro cui possono essere istituiti tali fondi.
- **FONDO DI SOLIDARIETA' RESIDUALE:** Fondo di solidarietà residuale per settori con più di quindici dipendenti per i quali non siano stati istituiti specifici fondi di solidarietà bilaterali - Art. 3, commi 19 e ss. (Con decreto interministeriale già sottoscritto dal Ministro Giovannini e in corso di perfezionamento con la firma del Ministro dell'economia è stata disciplinata l'istituzione del fondo di solidarietà residuale). La legge di stabilità per il 2014 ha ulteriormente completato la disciplina introdotta dalla legge 92/2012 in materia di fondo di solidarietà residuale. In particolare è stato previsto che qualora si definiscano accordi per la istituzione di fondi di solidarietà bilaterali per settori già coperti dal fondo residuale, dalla data di decorrenza del nuovo fondo bilaterale i datori di lavoro del relativo settore non sono più soggetti alla disciplina del fondo residuale. Inoltre, nell'ipotesi che alla data dell'1.1.2014 siano in corso procedure volte alla istituzione di fondi di solidarietà bilaterali, l'obbligo di contribuzione al fondo residuale è sospeso (con decreto dei Ministri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze) fino al completamento delle procedure e comunque non oltre il 31.3.2014; con riferimento a tale periodo non sono riconosciute le relative prestazioni. In caso di mancata costituzione del fondo bilaterale entro il 31.3.2014 l'obbligo di contribuzione al fondo di solidarietà residuale è ripristinato anche in relazione al periodo di sospensione. Da ultimo, al fine di assicurare la immediata operatività del fondo residuale, in fase di prima applicazione l'aliquota di finanziamento è fissata allo 0.5% dal 1° gennaio 2014, ferma restando la possibilità di fissare eventuali addizionali contributive a carico dei datori di lavoro in relazione all'utilizzo degli istituti previsti dal fondo.

#### **4.6 Incentivi e tutele**

L'ultima area considerata riguarda una serie di misure, sia incentivi (come quelli all'esodo dei lavoratori più anziani o all'assunzione di lavoratori ultracinquantenni e donne o alla contrattazione di secondo livello) sia tutele (come quelle relative alla maternità e alla paternità, alle assunzioni dei disabili o contro le dimissioni in bianco). Le principali fonti di riferimento sono costituite dagli archivi statistici dell'INPS e dal SISCO, che mediante opportune integrazioni riescono a tracciare il profilo del lavoratore e del datore di lavoro che hanno utilizzato gli incentivi.

È da precisare, tuttavia, che per capire se tali strumenti abbiano effettivamente stimolato la domanda di lavoro il monitoraggio non è sufficiente. Infatti, è indispensabile ricorrere a specifiche metodologie di valutazione, che permettono di mettere a confronto i risultati ottenuti (in termini di nuovi contratti di lavoro attivati) con quelli raggiungibili senza la presenza di misure incentivanti. Queste procedure di analisi richiedono un disegno di valutazione nel momento del varo degli incentivi e sono abbastanza complesse.

Un contributo conoscitivo viene fornito anche da alcuni archivi presenti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che riguardano il numero di imprese che hanno siglato accordi di esodo per i lavoratori più anziani e di tutela della maternità, della paternità e contro le dimissioni in bianco.

Per quanto riguarda le tutele, l'introduzione dei fondi di solidarietà comporterà un significativo incremento del numero di lavoratori coperti da strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro. Infatti, ai circa 5,5 milioni lavoratori dipendenti del settore privato coperti dalla disciplina della cassa integrazione (ordinaria e/o straordinaria) e ai circa 700 mila già coperti dai fondi di solidarietà esistenti, dal 1° gennaio 2014 si sono aggiunti altri 2,8 milioni di individui che lavorano presso datori di lavoro con più di 15 dipendenti. Dei restanti 3,5 milioni di lavoratori che lavorano presso datori di lavoro con meno di 16 dipendenti, circa 1 milione, operanti nel settore artigiano, saranno coperti dal fondo di solidarietà "puro" che sarà istituito mediante modifica delle fonti istitutive degli attuali enti bilaterali.

#### **4.7 Ulteriori disposizioni**

La legge prevede anche ulteriori disposizioni indirizzate ad agevolare l'incontro domanda e offerta di lavoro. In particolare, essa introduce il legame tra le erogazioni di sostegno al reddito e le politiche attive per i lavoratori in sospensione di attività lavorativa allo scopo di evitare la perdita di capitale umano, provvedendo ad ulteriore formazione per il miglioramento del lavoro svolto o per eventuale ricollocazione in un altro ambito lavorativo. Nella pratica, la delega prevista dalla legge 92/2012 per la riforma dei centri per l'impiego non è stata esercitata dal precedente Governo a causa delle difficoltà incontrate nella ricerca di coordinamento riguardante le modalità di articolazione della formazione adottate dalle diverse regioni (cui spetta la competenza esclusiva prevista dal titolo V della Costituzione).

D'altra parte, tutti gli strumenti introdotti dalla riforma (ASpI, politiche attive, sistemi di incentivazione) richiedono sistemi regionali di servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro più efficienti rispetto al passato, i quali siano garanti, nei confronti dello Stato, del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, degli standard di qualità dei servizi resi e dell'effettivo intreccio delle politiche attive con i sussidi erogati nei confronti di coloro che perdono il posto di lavoro.

Pertanto, il Ministero ha avviato nella seconda parte del 2013, in collaborazione con le Regioni, un'attività di monitoraggio dei centri pubblici per l'impiego, con la finalità di conoscere in dettaglio l'organizzazione e le risorse umane in essi disponibili, nonché gli utenti dei servizi. Ciò, al fine di disegnare strategie di intervento finalizzate a rendere più efficiente il loro funzionamento e ad assicurare standard comuni nella fornitura di servizi agli utenti.

Il monitoraggio, svolto puntualmente su tutti i 556 centri per l'impiego dislocati su tutto il territorio nazionale e realizzato attraverso la compilazione di un questionario somministrato on line attraverso il portale "Cliclavoro", ha prodotto una serie di informazioni contenute nel rapporto

pubblicato a dicembre 2013 (<http://www.lavoro.gov.it>; <http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro>). Queste informazioni saranno utilizzate per disegnare, insieme alle Regioni e alle Provincie, gli interventi necessari al potenziamento dei centri per l'impiego ed al miglioramento della loro efficienza.

#### **4.8 Metodologia di monitoraggio**

L'analisi delle azioni della legge 92/2012 si basa su indicatori statistici trimestrali che, a partire dalla data di entrata in vigore della disposizione legislativa (tavola 5), rappresentano il fenomeno oggetto di monitoraggio. Per quanto riguarda le attivazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro, parallelamente agli indicatori trimestrali usualmente prodotti dal sistema SISCO, si fa ricorso allo stesso tipo di indicatori calcolati anche con riferimento mensile e sottoposti ad una procedura di destagionalizzazione.

Sul sito del Ministero, nella sezione dedicata al monitoraggio della riforma ([www.lavoro.gov.it/monitoraggioreforma](http://www.lavoro.gov.it/monitoraggioreforma)), saranno disponibili tutte le tabelle degli indicatori in formato *excel*, così da consentire agli utenti rielaborazioni e rappresentazioni grafiche personalizzate.

Nei prossimi mesi i lavori dei Comitati del sistema permanente di monitoraggio proseguiranno con una focalizzazione sugli ammortizzatori sociali, sulle transizioni dei lavoratori tra le diverse tipologie contrattuali e sull'avvio di una rilevazione sulle pratiche obbligatorie di conciliazione ai sensi dell'art. 1 (co. 37-41) della legge 92.

---

## Le fonti informative per il monitoraggio

Gli indicatori statistici del mercato del lavoro sono desunti da correnti indagini campionarie e censuarie, armonizzate in ambito comunitario, che coesistono con fonti informative derivanti da archivi amministrativi, afferenti a diversi soggetti istituzionali nazionali e locali. Pur offrendo, nel loro complesso, un quadro esaustivo del mercato del lavoro italiano, queste numerose fonti non sono ancora tra loro pienamente integrate e sfruttate. Le nuove esperienze progettuali di integrazione, tuttavia, hanno provato sia l'effettiva realizzabilità della loro integrazione sia il prezioso contributo per l'analisi del mercato del lavoro. Il nodo della valorizzazione a fini statistici delle fonti amministrative, la loro "effettiva integrazione" con altre banche dati e con dati campionari costituisce l'aspetto più complesso nella costruzione di un sistema di informazioni per monitoraggio e valutazione di politiche, essenzialmente per tre motivi:

- la trasformazione di archivi amministrativi che nascono per rispondere ad esigenze gestionali (adempimenti amministrativi), in archivi statistici comporta un complesso e difficile lavoro di normalizzazione e di definizione delle variabili;
- l'integrazione di più fonti informative (attraverso tecniche di *record linkage*) rappresenta un enorme valore aggiunto ma richiede un accurato lavoro di "costruzione" della base dati integrata;
- non tutte le fonti amministrative utili ai fini del monitoraggio sono disponibili a livello centrale, pertanto arduo è il processo di trattamento congiunto delle informazioni raccolte con standard e metodologie diverse (es. dati sulla partecipazione alle politiche attive);

Il soddisfacimento dei bisogni informativi, fondamentali al buon esito dell'azione attuativa della legge 92/2012, richiede la costruzione di un sistema costituito da dati statistici pertinenti, esaustivi e tempestivi, aggiornabili e integrabili tra loro. La legge 92/2012 (art. 4 co.1) affida il compito di realizzare tali banche dati all'INPS e all'ISTAT.

Nell'immediato, per consentire agli utenti esterni di utilizzare una prima base informativa utile per il monitoraggio, il Comitato Tecnico ha individuato i passi metodologici e operativi per diffondere campioni di microdati relativi ai singoli lavoratori/datori di lavoro. Questi prodotti, nel rispetto della privacy, forniscono una buona parte delle informazioni necessarie per poter avviare analisi di monitoraggio della riforma. In particolare, sono disponibili due file anonimizzati di microdati, riferiti a:

- un campione casuale di lavoratori dipendenti ed autonomi desunti dalle banche dati INPS, che traccia le storie lavorative individuali dal 1985 al 2010 (file LoSaI);
- un sottoinsieme del Sistema delle Comunicazioni Obbligatorie riferito ad un campione casuale di individui dipendenti e parasubordinati, integrato da eventi di lavoro autonomo desunti dagli archivi INPS (campione CICO), per il periodo gennaio 2009- 30 giugno 2013.

Per il campione longitudinale INPS, l'aggiornamento a tutto il 2012 è previsto per i primi mesi del 2014, mentre l'aggiornamento del campione CICO seguirà il seguente calendario: 30 gennaio 2014: aggiornamento al 3° trimestre 2013; 30 aprile 2014: aggiornamento al 4° trimestre 2013; 30 luglio 2014: aggiornamento al 1° trimestre 2013.

La procedura di accesso ai file di microdati prevede la compilazione di un modulo di richiesta, corredato da un progetto di ricerca e analisi, da sottoporre al Segretariato Generale del Ministero del Lavoro (Coordinamento attività del Ministero in materia di flussi informativi e rilevazioni statistiche - Divisione V) che ne vaglierà l'ammissibilità e provvederà al rilascio dei prodotti (cfr. Appendice per informazioni dettagliate).

La realizzazione di sistemi informativi integrati più ambiziosi, in grado di fornire elementi per monitorare e valutare anche gli ambiti più dettagliati introdotti con la riforma del mercato del lavoro, richiede tempi diversi in funzione della natura delle diverse fonti e dei fenomeni da analizzare, anche in considerazione del completamento della disponibilità dei risultati censuari.

Si rammenta che accanto ai Quaderni di monitoraggio della legge 92/2012, sul sito del Ministero del lavoro ([www.lavoro.gov.it/studiestatistiche](http://www.lavoro.gov.it/studiestatistiche)) sono disponibili rapporti informativi inerenti aspetti specifici del mercato del lavoro, come ad esempio il rapporto trimestrale sull'andamento dei rapporti di lavoro (Sistema delle Comunicazioni obbligatorie), il Rapporto sull'apprendistato (analisi congiunta di INPS, ISFOL e Ministero), l'Analisi semestrale sul lavoro degli immigrati (Ministero, Italia lavoro).

---

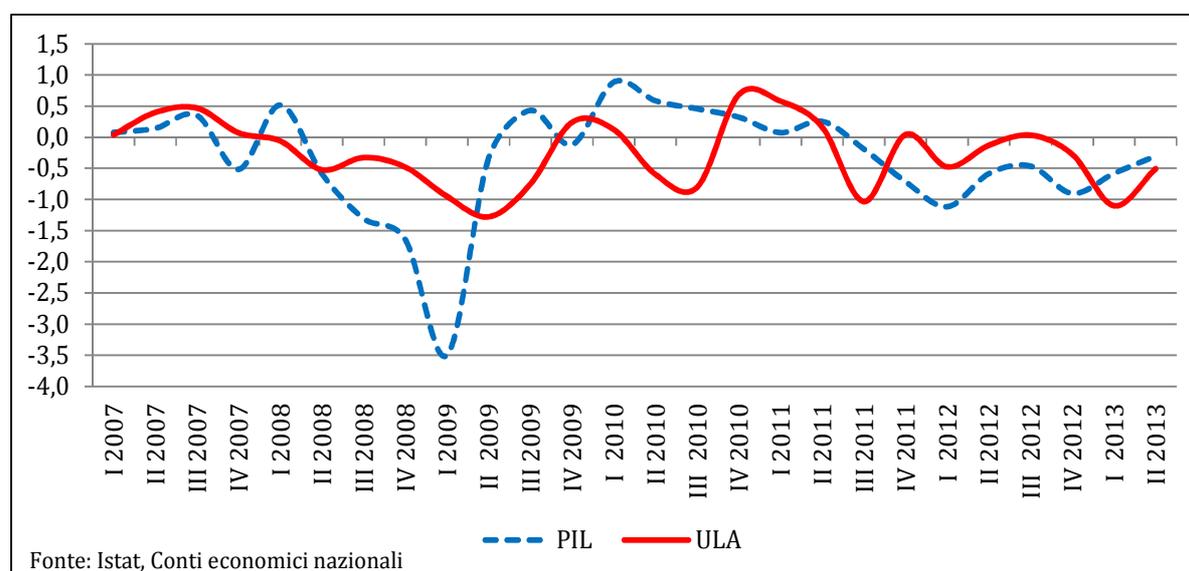
## PARTE II - I PRIMI RISULTATI DEL MONITORAGGIO DALL'INTRODUZIONE DELLA LEGGE 92/2012 AL PRIMO SEMESTRE 2013

### 1 Gli indicatori chiave dell'economia e del mercato del lavoro

La legge 92/2012 nasce in un contesto caratterizzato dalle urgenze derivanti dalla perdurante crisi economica, dalle prospettive economiche incerte e dalla necessità di garantire il consolidamento dei conti pubblici attraverso l'adozione sia di politiche di forte contenimento della finanza pubblica che di riforme strutturali. Al momento del varo della legge, lo scenario internazionale era caratterizzato da un rallentamento della crescita delle economie avanzate e, in presenza di forti tensioni sul debito sovrano, dalla crisi dell'area euro che interrompeva, a partire dalla seconda metà del 2011, la breve ripresa seguita alla recessione del 2009, con significative differenze tra i Paesi in termini di crescita e nell'evoluzione del mercato del lavoro.

L'adozione della riforma, nel secondo trimestre 2012, avvenne nel momento in cui si registrò la quarta diminuzione congiunturale consecutiva del PIL (-1,6%) e la terza rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente (-2,6%), in presenza di una significativa flessione della domanda interna. La fase recessiva è proseguita nei trimestri successivi, anche se nella prima metà del 2013 si è osservato un rallentamento del ritmo di caduta, sia in termini tendenziali (da -3,0% del quarto trimestre 2012 al -2,2% del secondo 2013) che congiunturali (da -0,9% a -0,3%). Il rallentamento della variazione negativa del PIL è stato legato alla sostanziale tenuta delle esportazioni (+0,7% nel secondo trimestre), alla stazionarietà degli investimenti e all'attenuazione del contributo negativo dei consumi privati (-0,5%), frenati ancora dalla debolezza del reddito disponibile e dalle condizioni del mercato del lavoro.

**Figura 1 - Variazioni trimestrali congiunturali del PIL e dell'occupazione in unità di lavoro (ULA) (dati destagionalizzati)**



L'occupazione, espressa in unità di lavoro<sup>3</sup> (ULA), registra variazioni negative tendenziali a partire dal quarto trimestre 2011, fino a raggiungere un valore del -1,7% nel secondo trimestre 2012 (-1,7%), mentre il numero degli occupati, secondo la Rilevazione sulle

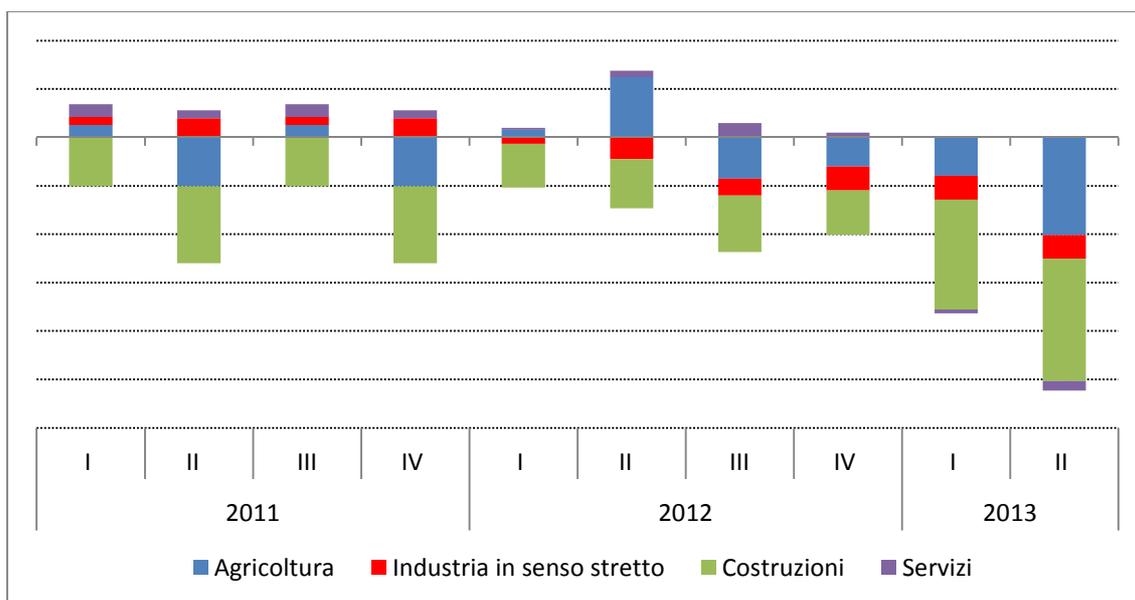
<sup>3</sup> L'occupazione è calcolata in termini di unità equivalente a tempo pieno (ULA), corrispondente alla quantità di lavoro prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno, ed è calcolata anche sulla base della quantità di lavoro prestata da occupati a tempo parziale, da occupati ad orario ridotto e da occupati con durate del lavoro inferiori all'anno

Forze di Lavoro dell'ISTAT, inizia a diminuire pur se lievemente a partire dal primo trimestre 2012 (-0,2%). Tale diminuzione è stata contenuta grazie a una decisa riduzione delle ore di lavoro (la variazione tendenziale nel secondo trimestre 2012 è pari a -2,3%), ottenuta attraverso l'incremento dell'occupazione a tempo parziale e un maggior ricorso alla Cassa integrazione guadagni (CIG).

Il calo dell'occupazione è poi proseguito nella prima metà del 2013, quando le variazioni delle ULA dipendenti risultano di segno negativo sia in termini tendenziali (-1,8%) che congiunturali (-0,5%), in particolare nel settore delle costruzioni, mentre le ULA dipendenti crescono leggermente nei servizi, a fronte di una riduzione generalizzata in tutti i settori delle ULA autonome. Di contro, le ore lavorate evidenziano nel secondo trimestre 2013 un lieve aumento in termini congiunturali (+0,5% per il totale delle ULA e +0,8% solo per i dipendenti). Questo risultato, messo in relazione con la relativa stabilità delle ore autorizzate di CIG, rappresenta un primo segnale di inversione della domanda di lavoro, almeno nel settore manifatturiero, segnale poi confermato nel terzo trimestre, quando è aumentato in termini congiunturali anche il relativo valore aggiunto.

Anche in riferimento al numero delle persone occupate, nel periodo successivo al varo della riforma non si arresta la variazione negativa, che prosegue fino al secondo trimestre 2013, quando gli occupati calano per il quinto trimestre consecutivo (-0,5% in termini congiunturali destagionalizzati). Rispetto al secondo trimestre del 2012 la diminuzione risulta pari a -2,2% e interessa sia l'occupazione di tipo autonomo (-3,7%) sia quella alle dipendenze (-2,1%), soprattutto la componente a tempo determinato (-7,2%) ma anche quella a tempo indeterminato (-1,3%).

**Figura 2 - Occupazione per settori di attività. Anni 2011-2013 (variazioni trimestrali percentuali tendenziali)**



Fonte: Elaborazioni su Forze di lavoro, ISTAT

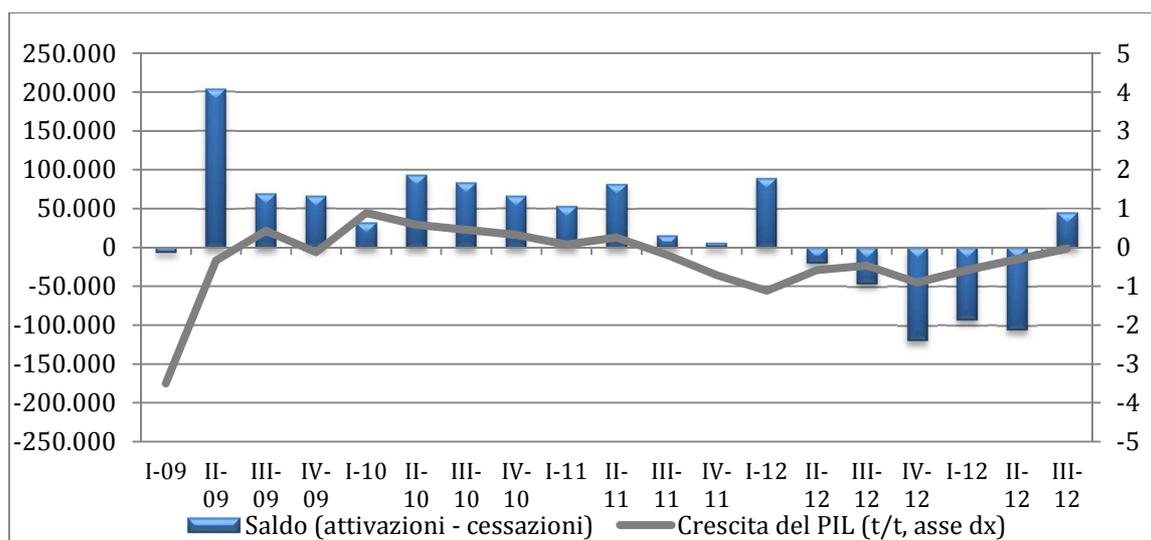
Nello stesso periodo il tasso di occupazione della popolazione tra i 15 e i 64 anni diminuisce di 1,4 punti percentuali (risultando pari a 55,7%) e di 2 punti percentuali per i giovani (15-24 anni), dove si ferma al 16,8%. La flessione è più pronunciata per la componente maschile (-2,0 p.p.) rispetto a quella femminile (-0,9 p.p.). In entrambi i casi le riduzioni più elevate vengono registrate nel Mezzogiorno.

## Alcuni dati sul saldo tra attivazioni e cessazioni di contratti di lavoro nel terzo trimestre 2013

In questa sezione sono sinteticamente descritti gli andamenti del saldo tra attivazioni e cessazioni di contratti di lavoro aggiornati al terzo trimestre 2013, come risultato dell'aggregazione di serie mensili destagionalizzate per singolo contratto<sup>4</sup>. È importante sottolineare che il saldo tra attivazioni e cessazioni non rappresenta direttamente il flusso occupazionale che concorre, a livello aggregato, a determinare la variazione negli stock. I dati fanno riferimento, infatti, al numero di contratti attivati e cessati e non al numero di nuove persone occupate o "uscite" dal mercato del lavoro. Inoltre, i dati delle comunicazioni obbligatorie non contengono informazioni sul lavoro autonomo, che invece rappresenta una categoria non marginale nella definizione dello stock occupazionale. Il saldo tra attivazioni e cessazioni può essere letto quindi, soprattutto in ottica congiunturale, come un indicatore del "dinamismo" del mercato del lavoro nella misura in cui rappresenta una *proxy* del flusso di input utilizzato e dell'intensità di impiego del fattore lavoro.

I dati relativi al terzo trimestre del 2013, indicano un saldo positivo tra assunzioni e cessazioni dopo cinque trimestri consecutivi di saldo negativo. Alla definizione del saldo complessivo hanno contribuito da una lato la generale riduzione delle cessazioni - che in termini congiunturali si sono ridotte di circa il 7% - e dall'altro un contestuale aumento (rispetto al trimestre precedente) delle attivazioni dei contratti di lavoro a tempo indeterminato, apprendistato, collaborazioni ed "altro".

**Figura 3 - Saldo tra attivazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro e andamento del PIL. I trimestre 2009 - terzo trimestre 2013 (dati destagionalizzati)**



Fonte: Elaborazioni MLPS e ISFOL sul Sistema informativo statistico SISCO

In particolare, i contratti a tempo indeterminato hanno mostrato i primi segnali di stabilizzazione, con un saldo complessivo che, pur rimanendo negativo, si è fortemente ridotto in valori assoluti. Anche i contratti a tempo determinato, che durante tutta la fase di recessione

<sup>4</sup> Le serie presentate in questo quaderno di monitoraggio sono state destagionalizzate utilizzando la procedura X13-seats dove specifiche calibrazioni sono state imposte per modellare in maniera più accurata possibile le serie storiche (soprattutto nella loro componente di trend), che nello specifico sono relativamente brevi. I dati qui illustrati possono parzialmente differire da altre stime di destagionalizzazione condotte presso il MLPS e l'ISFOL alla luce di un affinamento progressivo della metodologia, che ha consentito in questa *release* di considerare, qualora presenti, anche effetti di calendario. È importante notare, inoltre, che per la loro specifica natura, le stime di destagionalizzazione tendono a fornire risultati diversi ogniqualvolta una nuova osservazione viene inserita nella serie storica. Tale considerazione è particolarmente importante nel sistema delle Comunicazioni Obbligatorie, che per la sua natura dinamica, risente di modifiche del dato "amministrativo" anche con lag temporali medio-lunghi.

hanno evidenziato saldi positivi, sono stati caratterizzati nel terzo trimestre da un particolare dinamismo, con variazioni positive nei saldi che hanno raggiunto i massimi dal 2010. Discorso analogo può essere infine fatto per l'apprendistato che, seppur in forte diminuzione in valori assoluti, ha registrato dal 2009 saldi positivi con una dinamica che si è ulteriormente rafforzata nel corso del terzo trimestre.

Nello stesso periodo a livello macroeconomico sono emersi i primi deboli segnali di uscita dalla fase di recessione. Il PIL è rimasto invariato in termini congiunturali rispetto al trimestre precedente e il settore industriale ha registrato primi segnali di dinamismo, sia sul fronte del progressivo aumento dell'utilizzo di input di lavoro (aumento delle ore lavorate per dipendente e riduzione delle ore di utilizzo della Cassa integrazione ordinaria), sia sul fronte delle aspettative, con le attese delle imprese sull'andamento futuro dell'occupazionale tornate intorno ai livelli di due anni fa.

Infine, guardando all'andamento degli indicatori aggregati di utilizzo del fattore lavoro, le unità di lavoro nel terzo trimestre sono rimaste invariate in termini congiunturali, mentre le ore lavorate totali e quelle espresse per dipendente sono cresciute rispettivamente dello 0,2% e dello 0,1%.

La lettura congiunta di questi dati segnala il possibile inizio di una fase di (debole) ripresa della domanda di lavoro, che si accompagnerebbe alla ripresa del ciclo economico prevista per il 2014.

---

Esaminando la partecipazione al mercato del lavoro, il numero di persone in cerca di occupazione cresce costantemente: nel secondo trimestre 2013 supera i 3 milioni di persone, il valore più elevato dal 1992, portando il tasso di disoccupazione intorno al 12,0% (+1,5 p.p. su base annua). Il tasso di disoccupazione femminile cresce meno rispetto a quello maschile e si allarga il divario tra regioni settentrionali e meridionali. La dinamica del tasso di disoccupazione giovanile risulta più sostenuta e l'indice riferito alla classe di età 18-29 anni è pari al 27,7% (+3,4 punti percentuali su base tendenziale).

Il tasso di mancata partecipazione<sup>5</sup> cresce nel secondo trimestre 2013 rispetto allo stesso trimestre del 2012 di 1,5 p.p., risultando pari al 21,1%. L'incremento più marcato si registra per gli uomini (+1,9 p.p) che mostrano un tasso pari al 17,8%, sebbene la mancata partecipazione femminile resta, in valori assoluti, più elevata (25,2%), a conferma dell'esistenza di un elevato *gender gap*. Le differenze territoriali non tendono a ridursi con la crisi: il tasso nelle regioni meridionali è, mediamente, tre volte più elevato di quello delle regioni settentrionali.

Per ciò che concerne le aziende<sup>6</sup>, si conferma un più ridotto flusso di iscrizioni, cui si contrappone un livello crescente di cessazioni. Il saldo del primo trimestre 2013 è stato il peggiore in assoluto<sup>7</sup> della serie storica dal 2004, con uno stock di imprese registrate pari a 6.050.239 unità. L'aumento registrato nel secondo trimestre 2013 è stato abbastanza contenuto e insufficiente per impedire una riduzione dello stock rispetto al corrispondente trimestre del 2012. Tra aprile e giugno 2013, il tasso di crescita più elevato è stato raggiunto nelle regioni del Centro e del Nord-Ovest (+0,5%).

L'analisi congiunta delle aperture di procedure di concordati e di fallimenti mostra una dinamica tendenziale in ascesa nel corso dei primi due trimestri del 2013. Infatti, nel secondo trimestre del 2013 si è assistito ad una forte crescita delle chiusure (+22,2%, pari a 4.186 eventi) rispetto a quanto si era rilevato nel trimestre precedente (+2,1%). Tale andamento è stato sostenuto sia dalla ripresa dei fallimenti (+13,7% rispetto al -2,0% riportato nel primo trimestre), ma soprattutto da un forte incremento delle aperture di concordati, quasi raddoppiate rispetto al periodo corrispondente dell'anno precedente (complessivamente 686

---

<sup>5</sup> Quota di individui (15-74 anni) disponibili a lavorare, compresi coloro che non cercano lavoro attivamente, calcolata come rapporto tra i disoccupati più coloro che non cercano lavoro, ma sono immediatamente disponibili a lavorare, e le forze lavoro più coloro che non cercano lavoro, ma sono immediatamente disponibili a lavorare.

<sup>6</sup> Dati Unioncamere relativi alla consistenza dello stock di imprese presenti nel Registro delle Imprese delle Camere di commercio.

<sup>7</sup> Tale trimestre mostra tradizionalmente un saldo negativo per cause amministrative.

eventi). La dinamica tendenziale dei fallimenti e dei concordati è stata sostenuta principalmente nelle regioni del Mezzogiorno e in quelle del Nord Est.

Sul versante della domanda di lavoro, i flussi occupazionali derivati dalle Comunicazioni Obbligatorie<sup>8</sup> mostrano una flessione sia delle assunzioni (-9,6% tendenziale nel secondo trimestre 2013) che delle cessazioni (-5,8%); anche il saldo si riduce rispetto ad un anno prima. La quota più consistente delle assunzioni è rappresentata dai rapporti di lavoro a tempo determinato (69,3% del totale dei contratti), seguita dai rapporti a tempo indeterminato (15,4%), dalle collaborazioni a progetto (5,9%) e, infine, dai contratti di apprendistato (2,7%).

Dopo la flessione rilevata nella seconda metà del 2012, nel primo trimestre 2013 è tornato a salire il tasso dei posti vacanti (0,5%). Parallelamente, cresce (+6,3%, a fronte del +4,4% registrato nel quarto trimestre del 2012) la quota di imprese dell'industria e dei servizi che prevedono di assumere<sup>9</sup> nel corso del terzo trimestre 2013. Su base tendenziale, la quota cresce di circa 1,3 punti percentuali in tutto il Paese, ad eccezione del Mezzogiorno.

In un quadro economico di crisi occupazionale, i dati Inps relativi alle ore autorizzate di CIG mostrano l'evidente grado di difficoltà produttiva delle aziende. Mentre per gli interventi ordinari (CIGO) e straordinari (CIGS) si riscontrano variazioni tendenziali positive nei primi due trimestri dell'anno 2013 rispetto agli stessi dell'anno 2012, per gli interventi di cassa integrazione in deroga (CIGD) si riscontrano invece variazioni tendenziali negative imputabili però alla conclusione della spesa del quadriennio 2009-2012 e al minore stanziamento di risorse per l'anno 2013 prima degli ulteriori stanziamenti previsti nel D.L. 54 del 21 maggio 2013 e D.L. 76 del 28 giugno 2013.

Successivamente alla fruizione della CIG, la messa in mobilità dei lavoratori realizza l'esigenza aziendale della riduzione degli occupati: il numero di imprese che hanno posto nuovi lavoratori in mobilità con indennità si è notevolmente ridotto nei primi due trimestri del 2013 rispetto agli stessi periodi del 2012. Questo dato è giustificato dalla presenza di aziende di grandi dimensioni che hanno esaurito la possibilità di ricorrere ad altre tipologie di ammortizzatori sociali, infatti il numero medio dei dipendenti messi in mobilità dalle aziende è aumentato di oltre il 50%.

Si registra un forte aumento del ricorso all'istituto della mobilità con un incremento tendenziale delle domande molto marcato in entrambi i trimestri del 2013. La variazione tendenziale delle domande di disoccupazione/ASpI<sup>10</sup> mostra invece una sostanziale stabilità malgrado l'ampliamento della platea di assicurati previsto dalla L. 92/2012.

## 2 La flessibilità in entrata: le diverse tipologie contrattuali

La legge 92/2012 affronta il tema della flessibilità in entrata in due passi salienti dell'articolo 1, laddove richiama, tra le finalità delle misure e degli interventi introdotti "... l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili e ribadendo il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato, cosiddetto «contratto dominante», quale forma comune di rapporto di lavoro ... contrastando l'uso improprio e strumentale degli elementi di flessibilità progressivamente introdotti nell'ordinamento con riguardo alle tipologie contrattuali". Di conseguenza, in questa sede ci si concentrerà sulle trasformazioni avvenute nel mercato del

---

<sup>8</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali "Sistema informativo delle comunicazioni obbligatorie": le comunicazioni obbligatorie rappresentano una misura dei volumi di attivazioni di rapporti di lavoro sul mercato del lavoro dipendente e parasubordinato nell'anno di riferimento e permettono di valutare, attraverso la variazione su base annua, la dinamica dei flussi in entrata e in uscita dei rapporti di lavoro.

<sup>9</sup> "Sistema Informativo Excelsior" di Unioncamere e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

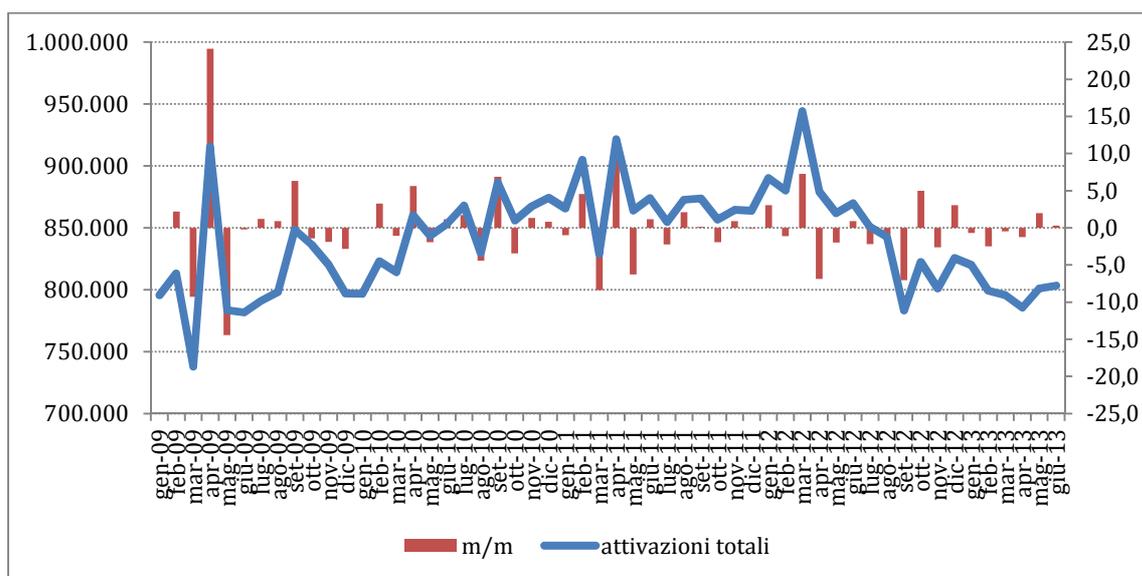
<sup>10</sup> A partire da gennaio 2013 sono contemporaneamente presenti dati relativi alla vecchia disoccupazione ordinaria e i dati relativi al trattamento ASpI; in particolare, i trattamenti per eventi di licenziamento avvenuti entro il 31 dicembre 2012 continuano ad essere classificati come disoccupazione, mentre i trattamenti per eventi di licenziamento avvenuti dopo il 31 dicembre 2012 vengono classificati come ASpI.

lavoro in relazione alle principali tipologie contrattuali utilizzate dai datori di lavoro, confrontando il periodo precedente e quello successivo alla entrata in vigore della riforma.

L'analisi qui presentata poggia essenzialmente sui dati messi a disposizione dal Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie (SISCO), che traccia le attivazioni e le cessazioni dei rapporti di lavoro dipendente e parasubordinato. Dopo una breve descrizione degli andamenti generali delle attivazioni, verranno illustrati, in estrema sintesi, gli andamenti delle principali tipologie contrattuali, evidenziando le trasformazioni della domanda di lavoro dipendente e parasubordinato nei primi 12 mesi di applicazione della riforma.

La figura 4 mostra l'andamento delle attivazioni dei rapporti di lavoro in valore assoluto da cui si evince un trend decrescente registrato proprio a partire dal secondo semestre del 2012.

**Figura 4 - Attivazioni mensili dei rapporti di lavoro. Anni 2009-2013 (dati destagionalizzati e variazioni congiunturali)**

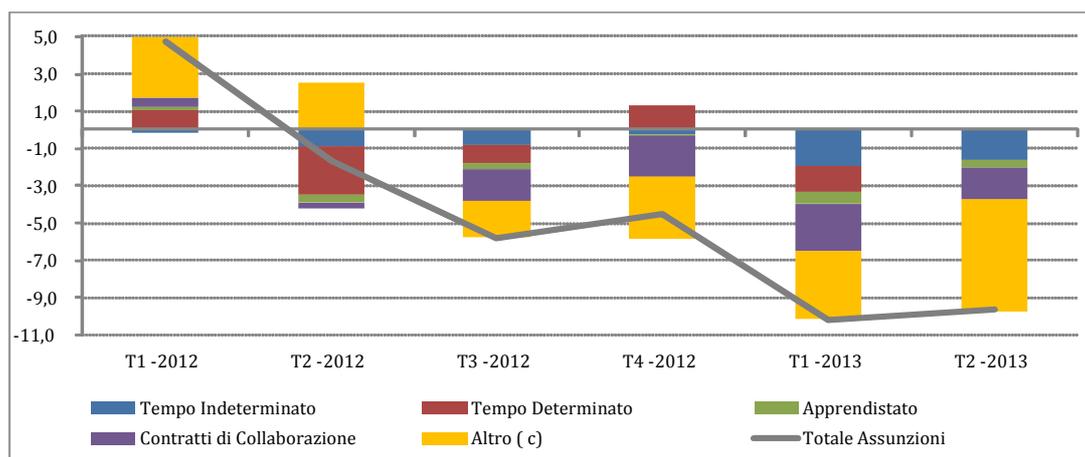


Fonte: Elaborazioni MLPS e ISFOL sul Sistema informativo statistico SISCO

Nel secondo trimestre 2013 si registra, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, una variazione percentuale negativa in tutti i settori economici, pari al -16,6% nell'industria in senso stretto e al -13,5% nelle costruzioni, a fronte di una variazione più contenuta nei servizi (-10%) ed in agricoltura (-1,3%). Ma se la contrazione percentuale risulta relativamente più marcata nell'industria, è nei servizi che, in termini assoluti, si registra la riduzione più rilevante, con 200 mila assunzioni in meno rispetto al secondo trimestre 2012.

Nella figura 5 sono riportati i contributi di ogni tipologia di contratto alla variazione tendenziale delle attivazioni per il periodo che va dal primo trimestre 2012 al secondo trimestre 2013.

**Figura 5 – Contributi delle tipologie contrattuali alla dinamica trimestrale delle attivazioni. Anni 2012 e 2013 (variazioni tendenziali)**



Fonte: Elaborazioni MLPS sul Sistema informativo statistico SISCO.

(c) Comprende: contratto di formazione lavoro (solo P.A.), contratti di inserimento lavorativo, contratto di agenzia a tempo determinato e indeterminato, contratto intermittente a tempo determinato e indeterminato, lavoro autonomo nello spettacolo, lavoro interinale (solo P.A.)

Complessivamente, emerge una certa costanza (sia in senso positivo che negativo) del contributo della tipologia “altri contratti” nel determinare la dinamica complessiva della variazione tendenziale delle attivazioni. In particolare a partire dal terzo trimestre 2012 tale contributo diventa negativo e crescente.

Queste fattispecie contrattuali, infatti, sebbene abbiano in valore assoluto un peso relativamente piccolo sul totale, mostrano una forte variabilità, con cambiamenti importanti nei vari trimestri che tendono a condizionare la dinamica complessiva.

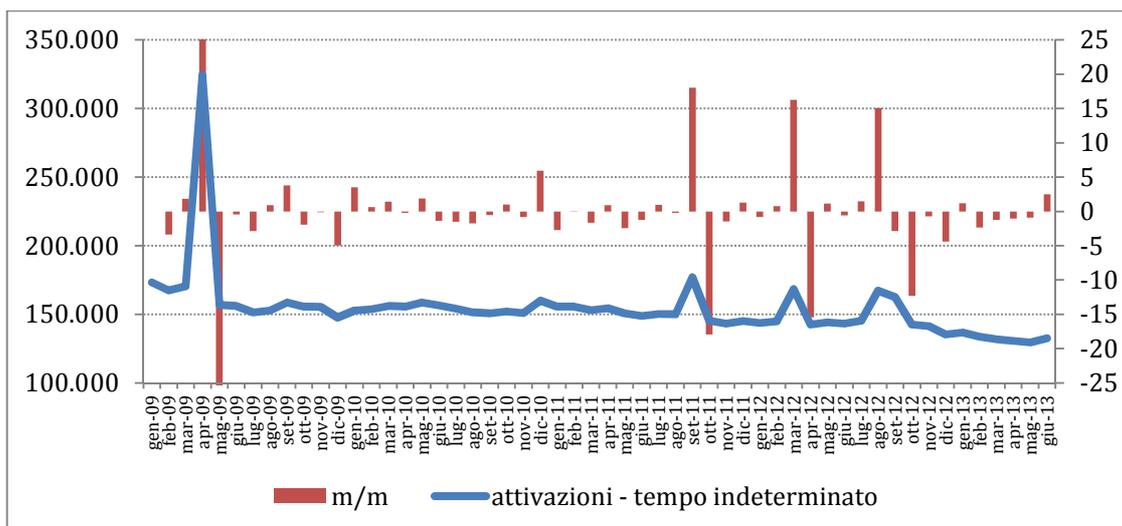
Dal terzo trimestre 2012, anche la riduzione del numero di attivazioni di contratti di collaborazione contribuisce in maniera determinante alla variazione negativa dell’aggregato. Il contributo dei contratti a tempo determinato mostra un andamento più eterogeneo, con un apporto positivo nel primo e nel quarto trimestre del 2012.

Infine, la variazione tendenziale negativa delle attivazioni è determinata a partire dal secondo trimestre 2012 anche dalla contrazione dei contratti a tempo indeterminato, con un peso che aumenta nel primo semestre 2013.

## 2.1 Le attivazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato

La figura 6 propone gli andamenti delle attivazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato (CTI) considerati dal legislatore quale “contratto dominante”. In questo caso il trend decrescente è abbastanza evidente anche se, nell’arco temporale analizzato, la riforma non sembra ancora aver sollecitato una maggiore utilizzazione di tale istituto contrattuale.

**Figura 6 - Attivazioni mensili dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Anni 2009-2013 (dati destagionalizzati e variazioni congiunturali)**



Fonte: Elaborazioni MLPS e ISFOL sul Sistema informativo statistico SISCO

La contrazione degli avviamenti con contratti a tempo indeterminato, che continua anche nel secondo trimestre 2013, ha interessato in egual misura le donne (-10,1%) e gli uomini (-10,3%). Inoltre, considerando il fatto che sei attivazioni di contratti a tempo indeterminato su 10 sono riservati a lavoratori “over 34” e che solo 1 su 10 interessa giovani di età inferiore a 24 anni, la riforma non sembra ancora aver sollecitato le imprese ad un maggior ricorso a forme di lavoro “standard” per le giovani generazioni.

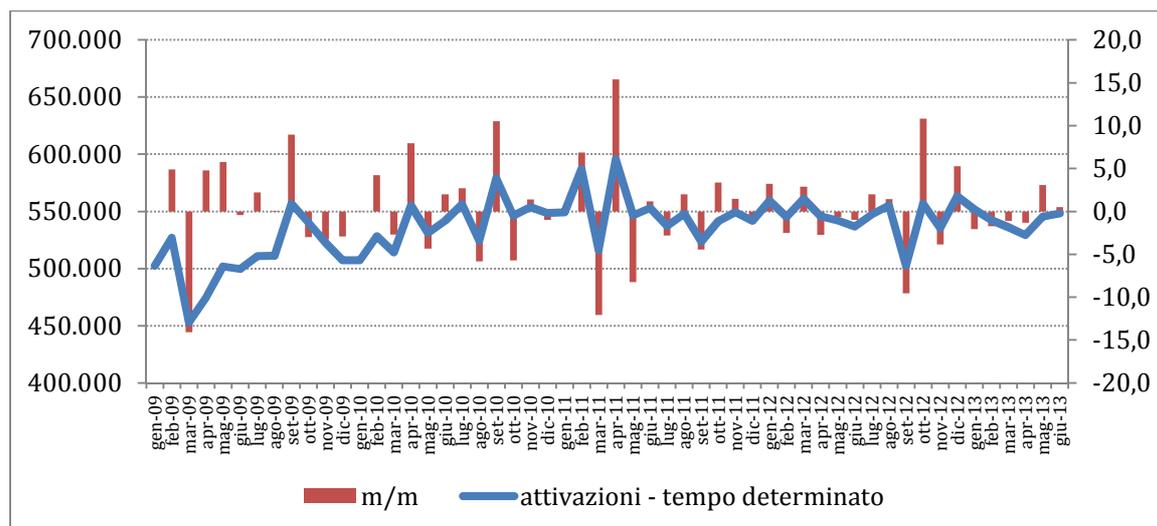
Le variazioni tendenziali per settore di attività economica offrono ulteriori spunti di riflessione. Innanzi tutto va osservato che, nel confronto tra il secondo trimestre 2013 ed il secondo trimestre 2012, tutti i comparti produttivi fanno registrare una variazione percentuale negativa, ad esclusione dei servizi per *attività svolte da famiglie e convivenze*, dove le attivazioni per contratti a tempo indeterminato aumentano del 3%. Le variazioni percentuali negative più rilevanti si registrano nel *commercio e riparazioni* (-18,8%), nell'*industria in senso stretto* (-14,6%), ma anche nel turismo, nei trasporti, nelle comunicazioni e nelle attività terziarie “avanzate” la contrazione delle attivazioni con CTI è della stessa intensità (-14%).

Infine, le attivazioni di contratti a tempo indeterminato per cittadinanza, nel secondo trimestre 2013, diminuiscono in termini tendenziali del 15,8% per gli stranieri comunitari, del 12,7% per gli italiani e solo del 2,3% per i cittadini extracomunitari, impegnati in larga misura nel comparto nelle *attività svolte da famiglie e convivenze*, unico settore nel quale il ricorso al contratto a tempo indeterminato, soprattutto da parte delle famiglie per il lavoro domestico, sembra riscuotere piena fiducia.

## 2.2 Le attivazioni dei rapporti di lavoro a tempo determinato

La riforma è intervenuta, in particolare con l'art.1 comma 9, sulle disposizioni riguardanti i rapporti di lavoro a tempo determinato previste nel D. Lgs. 368/2001, da un lato incoraggiandone l'utilizzo, cercando di agevolare la flessibilità in entrata nel mercato del lavoro tramite la causalità del primo rapporto di lavoro a termine stipulato fra un datore di lavoro e il medesimo lavoratore; dall'altro disincentivando l'uso reiterato del tempo determinato (anche attraverso il contratto di somministrazione) in favore di quello indeterminato, considerato dal legislatore la “forma comune di rapporto di lavoro”.

**Figura 7 - Attivazioni mensili dei rapporti di lavoro a tempo determinato. Anni 2009-2013**  
(dati destagionalizzati e variazioni congiunturali)



Fonte: Elaborazioni MLPS e ISFOL sul Sistema informativo statistico SISCO

La figura 7 propone gli andamenti delle attivazioni con contratto a tempo determinato (CTD). In questo caso il trend è sostanzialmente costante a partire dal primo trimestre 2010. È molto difficile stabilire se dalla data di entrata in vigore della riforma le innovazioni introdotte abbiamo o meno agito secondo gli obiettivi fissati dal legislatore, anche alla luce del quadro congiunturale che nel frattempo non ha mostrato segni di miglioramento. Tuttavia, in termini fenomenologici, è evidente che le nuove disposizioni non ne hanno inibito una ampia utilizzazione (il contratto a tempo determinato nel 2012 ha rappresentato circa il 69% di tutte le attivazioni).

Appare poi doveroso soffermare l'attenzione su un aspetto della domanda di lavoro riservata a tale fattispecie contrattuale spesso sottovalutata, e cioè la brevissima durata di una quota rilevante di essi. Nel 2012, infatti, 1,7 milioni di attivazioni con contratti a tempo determinato avevano una durata di 1-3 giorni, un volume assai rilevante e pari al 17,4% del totale. I CTD di brevissima durata si concentrano quasi esclusivamente nei servizi (1,6 milioni), dove rappresentano il 25% del totale. Il ricorso maggiore a CTD brevissimi interessa ad esempio, i servizi di ristorazione e di accoglienza ed è noto l'uso di tali forme contrattuali da parte della pubblica amministrazione (si pensi alle supplenze nella scuola e nella sanità).

Il fenomeno è di notevole interesse poiché pone l'interrogativo se gli interventi di riforma, di fatto, ne abbiano incentivato l'uso da parte dei datori di lavoro, mantenendone la sovrapposizione con altre forme contrattuali più adatte a rapporti di lavoro di brevissima durata. In realtà, se si considera la variazione dei CTD di brevissima durata (1-3 giorni) attivati nel secondo trimestre 2013 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, si osserva un incremento del 4,6%. Ovviamente, tale risultato non risolve il dubbio iniziale, poiché la variazione in termini tendenziali potrebbe dipendere dalla contrazione delle attivazioni con contratti di lavoro standard, ma non v'è dubbio che il ricorso alla fattispecie del contratto a tempo determinato per durate così brevi costituisce, nell'accezione proposta dalla riforma, un aspetto indubbiamente controverso.

Tornando ad analizzare le dinamiche temporali delle assunzioni con CTD, a partire al quarto trimestre del 2012 si osserva il rafforzamento del peso del contratto a tempo determinato, che registra una variazione tendenziale del +2,1% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente, seguita da un lieve incremento nel secondo trimestre del 2013 (+0,2%) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, dovuto alla crescita registrata nel Centro Italia, nel settore dei servizi (che comprende come si è visto un quota rilevante di contratti di brevissima durata), fra gli over 44, fra gli italiani e fra le donne. Parallelamente, sempre nel secondo trimestre 2013, si osserva la contemporanea diminuzione delle assunzioni con CTD nel Mezzogiorno e nel Nord, nell'industria, fra i giovani e fra gli stranieri.

Esaminando, infine, il fenomeno delle trasformazioni dei contratti da tempo determinato a indeterminato (nel secondo trimestre 2013 pari a circa 73 mila su oltre 1,7 milioni di attivazioni con CTD), si osserva una dinamica tendenziale negativa, con l'unica eccezione del quarto trimestre 2012, nel quale si registra una variazione percentuale delle trasformazioni pari a +14,9% rispetto allo stesso periodo del 2011. Il secondo trimestre del 2013, però, segnala un vero e proprio crollo delle trasformazioni, con un calo del 22% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

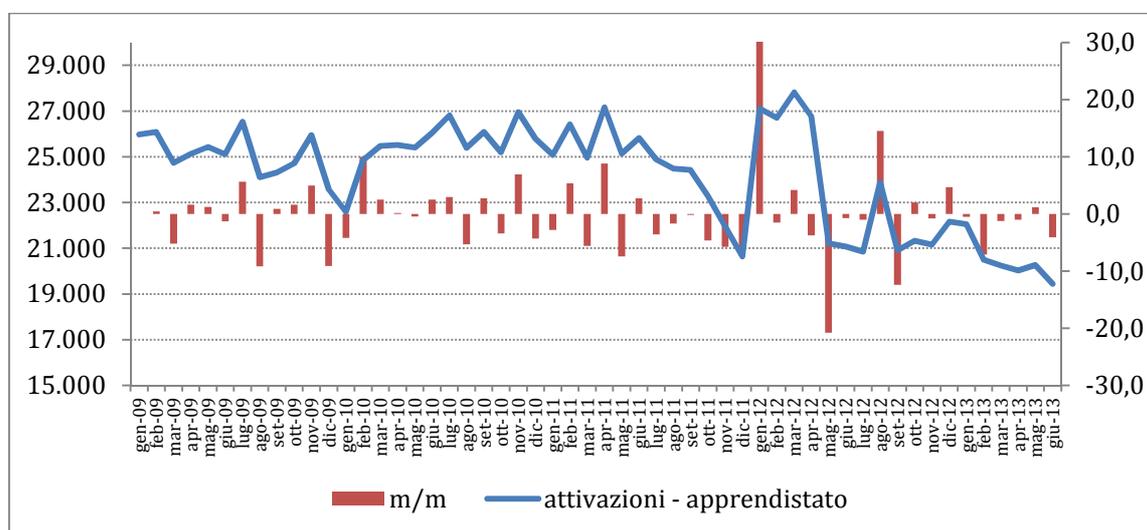
### 2.3 I rapporti di lavoro in apprendistato

La Legge 92/2012 attribuisce all'apprendistato un ruolo chiave "come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro" ed ha apportato una serie di modifiche e di integrazioni al precedente *Testo Unico*<sup>11</sup>. Così come per il tempo determinato, il trend delle attivazioni con contratto di apprendistato appare nettamente decrescente dopo l'approvazione della riforma (figura 8), risentendo anche del ciclo economico negativo.

Considerando la distribuzione per classi di età, si osserva un crollo del numero dei contratti attivi riservati ai giovani fino a 19 anni (-40% su base tendenziale nel secondo trimestre 2013), con un'attenuazione della flessione per la fascia 25-29 anni (-9,7%), dove si concentra il volume maggiore di contratti (216 mila). Al contrario, cresce del 3% circa il numero medio di contratti di apprendistato per la componente più adulta (compresa tra i 30 ed i 34 anni).

Anche il numero medio di contratti di apprendistato trasformati in rapporti di lavoro a tempo indeterminato subisce una notevole flessione. Tra aprile e giugno 2013, infatti, sono stati trasformati solo l'1,3% dei contratti attivi (6.013), il 14% in meno su base tendenziale, con una maggiore accentuazione del fenomeno per le classi di età più giovani.

**Figura 8 - Attivazioni mensili dei rapporti di lavoro in apprendistato. Anni 2009-2013 (dati destagionalizzati e variazioni congiunturali)**



Fonte: Elaborazioni MLPS e ISFOL sul Sistema informativo statistico SISCO

L'andamento delle attivazioni con contratti di apprendistato tra il primo trimestre 2012 e il secondo trimestre 2013 conferma le criticità emerse dall'analisi dello *stock*, mostrando una significativa contrazione dopo l'entrata in vigore della riforma. La diminuzione delle attivazioni in tutte le circoscrizioni territoriali offre lo spunto per una riflessione sulla bontà dei modelli di *formazione in alternanza* adottati dalle Regioni. Viene da chiedersi se la diversa organizzazione di tali servizi sia correlata alla domanda di lavoro in apprendistato.

<sup>11</sup> Testo Unico sull'apprendistato D.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 e s.m.i.

Ovviamente, è arduo valutare quanto pesi tale fattore nella propensione da parte dei datori di lavoro ad utilizzarlo, ma appare utile sottolineare che le variazioni tendenziali delle attivazioni calano, seppure in misura diversa, in tutte le Regioni ad eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano, nota per lo sviluppo di un vero e proprio modello duale, dove si registra una crescita del 6% rispetto al secondo trimestre del 2012.

I contratti di apprendistato attivati nel secondo trimestre del 2013 sono solo il 2,7% dei 2,7 milioni di contratti totali, una quota in diminuzione di 0,2 p.p. rispetto allo stesso periodo del 2012. L'incidenza percentuale è diversa nelle ripartizioni territoriali in funzione della dinamicità del contesto economico: nel Nord i contratti di apprendistato attivati rappresentano il 4,1% del totale, mentre nel Centro e nel Mezzogiorno il peso scende, rispettivamente, al 2,8% e al 1,2%. La disaggregazione settoriale evidenzia che oltre i  $\frac{3}{4}$  dei contratti di apprendistato sono attivati nel settore dei servizi, che presentano anche un andamento decrescente meno accentuato rispetto all'industria.

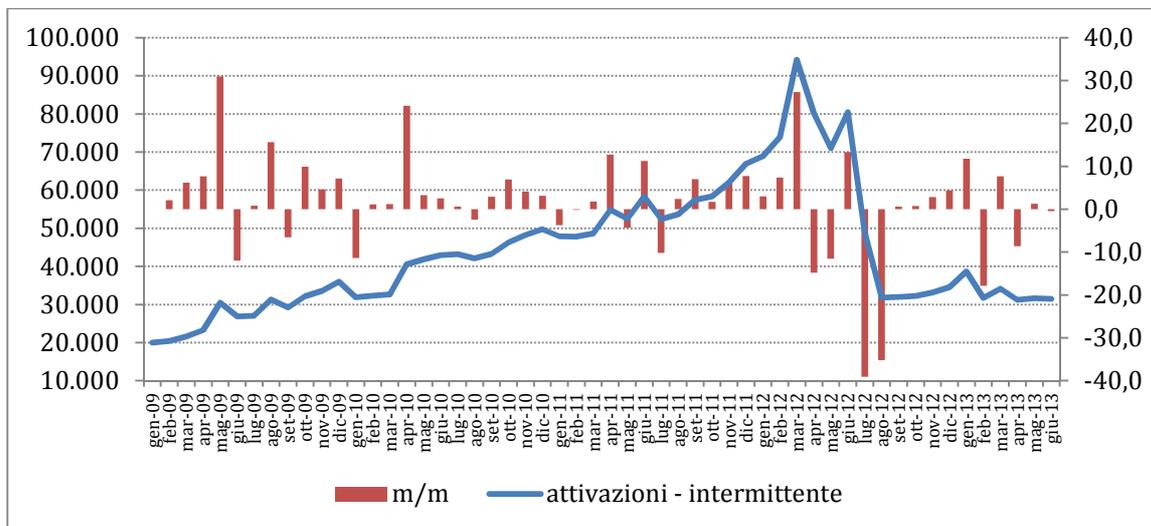
#### 2.4 I rapporti di lavoro intermittente

La legge opera una significativa modifica sulla regolamentazione del rapporto di lavoro intermittente, ridefinendone modalità e tempi, e introducendo l'adempimento della Comunicazione Obbligatoria prima dell'inizio della prestazione lavorativa, con l'obiettivo di evitarne un uso distorto. La riforma ridefinisce anche i soggetti ai quali si può applicare e ne permette anche il proseguimento per periodi di durata significativa.

L'impatto della normativa è evidente: a partire dal terzo trimestre 2012 il volume di attivazione dei rapporti di lavoro intermittente decresce fortemente su base annua e, nel secondo trimestre 2013, rappresenta ormai solo il 4,4% degli avviamenti totali, quota fortemente ridotta rispetto all'anno precedente, quando rappresentava il 10,4% del totale contratti avviati.

L'utilizzo del lavoro intermittente si concentra in modo quasi esaustivo nel settore dei Servizi (96% degli avviamenti), con predominanza del comparto *alberghi e ristoranti*. Proprio questa analisi permette di ipotizzare che una quota dei rapporti di lavoro intermittente cessati sia proseguita con altre tipologie contrattuali: tra queste hanno sicuramente rilevanza il lavoro occasionale accessorio, il lavoro somministrato ed i contratti a tempo determinato, questi ultimi articolati in rapporti di lavoro di brevissima durata.

**Figura 9 - Attivazioni mensili dei rapporti di lavoro intermittente. Anni 2009-2013 (dati stagionalizzati e variazioni congiunturali)**



Fonte: Elaborazioni MLPS e ISFOL sul Sistema informativo statistico SISCO

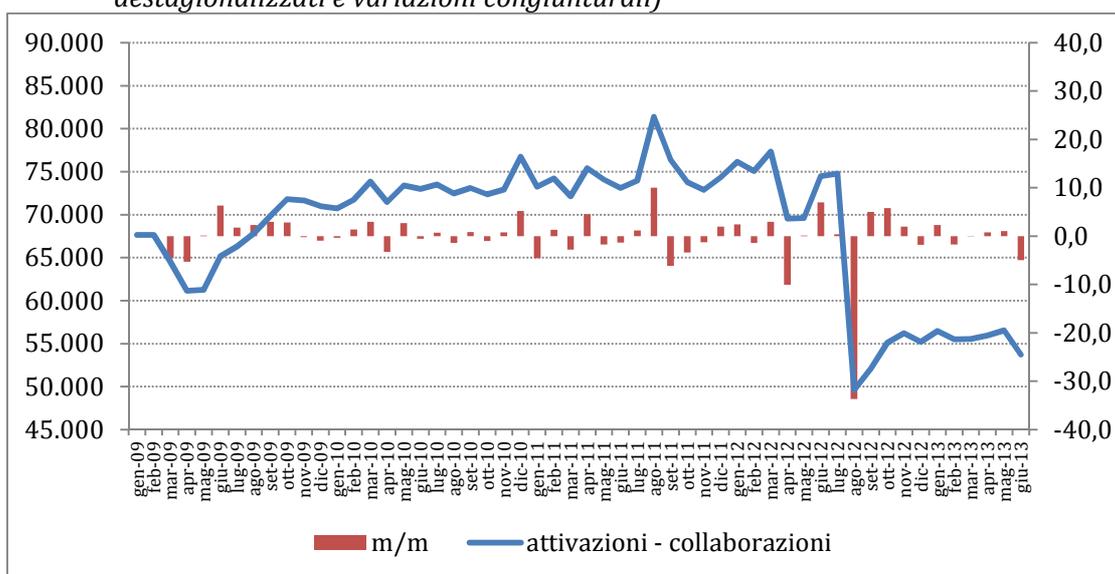
## 2.51 rapporti di collaborazione

Le modifiche della L. 92/2012 in riferimento alle collaborazioni a progetto rientrano nell'ambito delle iniziative volte a razionalizzare le tipologie contrattuali esistenti ed a rafforzare il regime sanzionatorio legato all'uso scorretto di tale istituto. Vengono introdotti specifici vincoli alla definizione del progetto, viene ribadita l'autonomia lavorativa del collaboratore, anche nella gestione dei tempi di lavoro, e sono introdotte nuove regole in relazione al recesso anticipato dal contratto. La nuova disciplina, per scoraggiare il ricorso alle collaborazioni, ne aumenta il costo con un incremento progressivo delle aliquote contributive per i lavoratori iscritti alla Gestione Separata dell'INPS, a decorrere dal 2013, fino al raggiungimento del 33% nel 2018 per i collaboratori a titolo principale e del 24%, nel 2016 per i collaboratori con altra copertura previdenziale.

Anche i contratti a progetto subiscono un forte ridimensionamento dopo l'approvazione della riforma. Come si evince dalla figura 10, a partire da luglio 2012 si osserva una netta variazione nella serie storica. La legge sembra, quindi, aver indotto, come nel caso del lavoro intermittente, un uso più razionale delle collaborazioni a vantaggio, evidentemente, del contratto a tempo determinato.

Nel secondo trimestre 2013 sono stati avviati 149.259 contratti di collaborazione, pari al 5,9% del totale, con differenze territoriali significative.

**Figura 10 - Attivazioni mensili dei rapporti di collaborazione Anni 2009-2013 (dati destagionalizzati e variazioni congiunturali)**



Fonte: Elaborazioni MLPS e ISFOL sul Sistema informativo statistico SISCO

Le variazioni tendenziali dei volumi di contratti fanno registrare forti decrementi a partire dal secondo trimestre 2012, fino ad un valore di -24% nel secondo trimestre 2013. Anche le variazioni congiunturali indicano una drastica riduzione nel secondo trimestre 2012. Il Nord ed il Centro mostrano una diminuzione dell'utilizzo dello strumento ben oltre la media nazionale (-30,4% e -26,2% rispettivamente). È il comparto dei servizi a raccogliere il maggior numero di contratti avviati (il 92,4% del totale), in particolare il settore *trasporti, comunicazioni, attività finanziarie ed altri servizi alle imprese*.

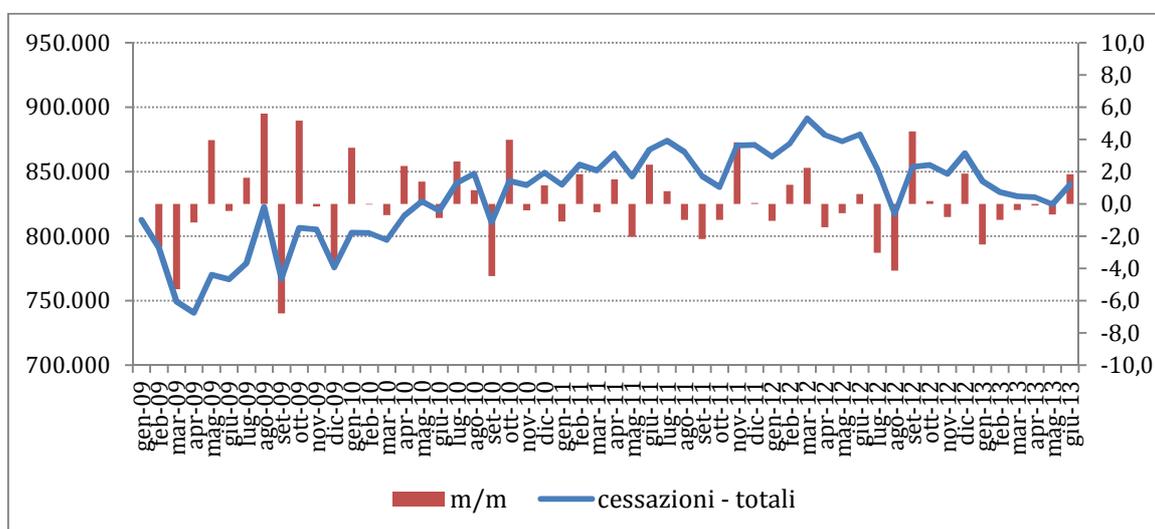
In questo caso non si può ipotizzare uno spostamento verso altre forme contrattuali, senza aver condotto delle indagini longitudinali, che permetteranno di seguire il ricollocamento dei lavoratori che hanno cessato rapporti di collaborazione.

## 1. La flessibilità in uscita: le risoluzioni dei contratti di lavoro

### 3.1 Andamento delle cessazioni dei rapporti di lavoro

Con riferimento alla dinamica dell'intero periodo della crisi manifestatasi nel mercato del lavoro a partire dal secondo semestre 2008, si può notare come il calo delle attivazioni dovuto al periodo recessivo si trasferisce sulle cessazioni dei rapporti di lavoro, il cui andamento è fortemente influenzato dalle cessazioni dei rapporti a tempo determinato: queste ultime, nel secondo trimestre 2013, costituiscono il 63,5% delle cessazioni totali. In particolare, fin dal 2009 si evidenzia un trend abbastanza chiaro di crescita del numero di cessazioni totali. Dopo i massimi raggiunti nei primi mesi del 2012, sembra essere iniziata una dinamica flettente, anche se una relativa variabilità è ancora presente nell'andamento della variabile.

**Figura 11 - Cessazioni mensili dei rapporti di lavoro. Anni 2009-2013 (dati destagionalizzati e variazioni congiunturali)**

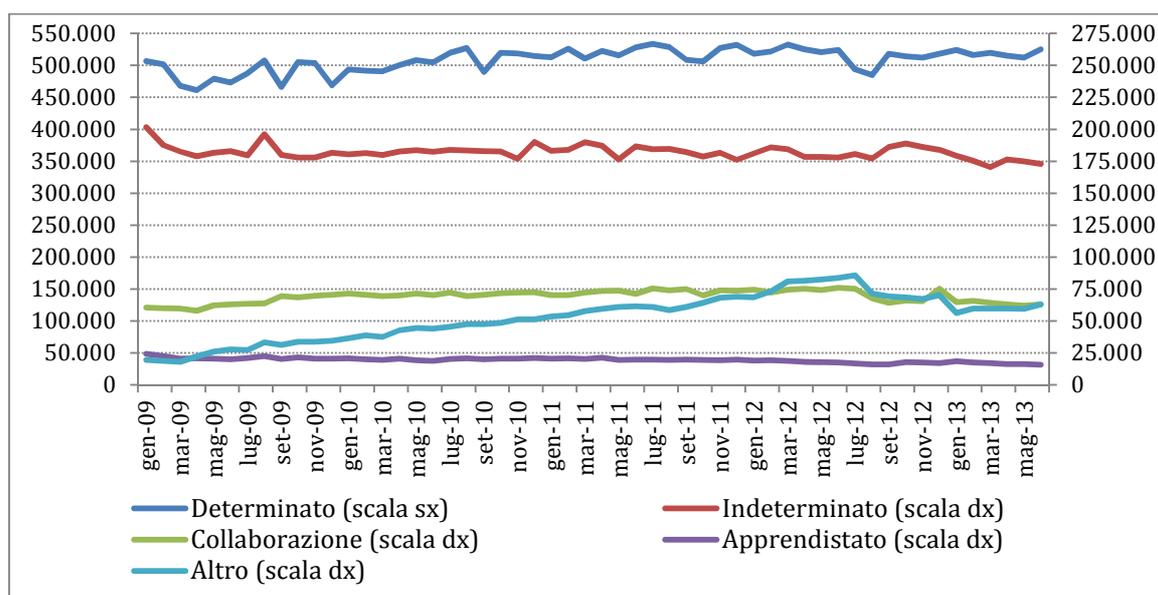


Fonte: Elaborazioni MLPS e ISFOL sul Sistema informativo statistico SISCO

Rispetto alle altre tipologie contrattuali, è interessante notare (figura 12) come, a partire dal secondo trimestre 2012, aumentino le cessazioni della categoria "altro", nel quale è compreso il rapporto di lavoro intermittente, per cui si determina una marcata inversione delle tendenze registrate in precedenza. Infatti, con l'entrata in vigore della legge, è esclusa la possibilità di utilizzo di rapporti di lavoro non conformi alla nuova normativa, mentre a quelli ancora in essere è stata riconosciuta una validità massima residua di un anno.

Relativamente ai rapporti di collaborazione l'andamento è in diminuzione senza variazioni di particolare intensità, in quanto i contratti già stipulati vengono portati a naturale conclusione e la diminuzione è collegabile alla minore attrattiva di questa fattispecie contrattuale dopo la riforma. Si rammenta poi che la legge 92/2012 disponeva un maggiore periodo temporale di sospensione dal lavoro tra due contratti a tempo determinato tra lo stesso datore di lavoro/lavoratore, anche se nel tempo sono state concesse numerose deroghe a tale disposizione.

**Figura 12 - Cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, collaborazioni, apprendistato, altre tipologie(\*). Anni 2009-2013 (dati destagionalizzati)**



Fonte Elaborazioni MLPS e ISFOL sul Sistema informativo statistico SISCO. Nota: (\*) esclusi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato

Nella figura 13 sono riportati i saldi tra attivazioni e cessazioni per tipologia di contratto<sup>12</sup>. Dato il peso relativo dei singoli contratti sul totale delle attivazioni e cessazioni è evidente che il saldo complessivo tende ad essere determinato soprattutto dal contributo dei contratti a tempo indeterminato e determinato. Questi ultimi, come accennato in precedenza, hanno registrato saldi positivi durante tutto il periodo analizzato. Al contrario, i contratti a tempo indeterminato mostrano saldi negativi a partire dal terzo trimestre 2012, con una forte aumento in valori assoluti nell'ultimo trimestre 2012 e nel primo semestre 2013.

Nonostante la riduzione nel suo peso rispetto al numero di contratti attivati, l'apprendistato ha registrato saldi positivi (con una dinamica relativamente costante) in tutto il periodo considerato. Il lavoro intermittente, che in termini di numero di contratti attivati aveva mostrato una forte crescita fino al primo trimestre 2012, a partire dal terzo trimestre dello stesso anno ha registrato una dinamica negativa nei saldi. Andamento analogo caratterizza i saldi del contratto di collaborazione, che a partire dal secondo trimestre 2012 hanno registrato valori negativi.

<sup>12</sup> La scala uniforme nelle varie figure permette di valutare congiuntamente il contributo di ogni singolo contratto alla definizione del saldo complessivo.

**Figura 13 - Saldi tra attivazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro per tipologia di contratto. Primo trimestre 2009 - secondo trimestre 2013 (dati destagionalizzati)**



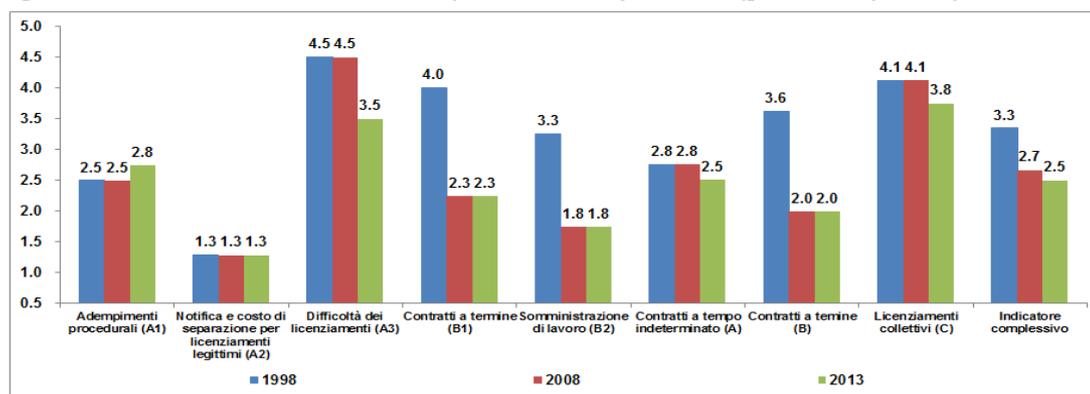
Fonte: Elaborazioni MLPS e IFOL sul Sistema informativo statistico SISCO

## Indicatore dell'OCSE sull'Employment Protection Legislation (EPL): come cambia con la riforma

L'OCSE conduce periodicamente un'analisi sulla regolamentazione del mercato del lavoro degli Stati membri, allo scopo di misurarne il grado di 'rigidità' in termini di misure legislative poste a protezione dell'impiego (c.d. Employment Protection Legislation, EPL)<sup>13</sup>.

Per l'Italia, a seguito dell'entrata in vigore della legge 92/2012<sup>14</sup>, l'indice EPL ha registrato una diminuzione di 0,17 punti (figura 14), a significare una riduzione della rigidità regolamentare del sistema complessivamente considerato: ciò è determinato, nello specifico, dalla restrizione dell'area del reintegro per i lavoratori con contratto a tempo indeterminato nel caso di licenziamento illegittimo (A3) e dalla riduzione degli oneri aggiuntivi per i licenziamenti collettivi (C), parzialmente compensata da un aumento degli oneri procedurali per i licenziamenti individuali (A1).

**Figura 14 - Indice EPL 1998, 2008 (valori rivisti) e 2013 (post L. 92/2012)**



Fonte: elaborazione MEF su dati OCSE 2013.

L'indice EPL dell'OCSE<sup>15</sup>, tuttavia, in quanto indicatore sintetico, non coglie alcuni aspetti innovativi della L. 92/2012, quali: estensione delle tutele del lavoratore (ASpI); nuove disposizioni sul processo del lavoro; acausalità per alcune tipologie di contratti a termine; restrizioni per contratti a progetto, collaborazioni, partite IVA e lavoro a chiamata.

In ogni caso, sotto il profilo del monitoraggio della legge 92/2012, è importante sottolineare che, mentre fino al 2008 la diminuzione del valore dell'indicatore EPL era totalmente da attribuirsi a una maggiore flessibilità in entrata (contratti a tempo determinato e lavoro in somministrazione), nel 2012 si registra per la prima volta una riduzione dello score dell'indice, riconducibile alla componente relativa al lavoro a tempo indeterminato e più specificamente, come già accennato, con riguardo all'area del reintegro per i licenziamenti individuali illegittimi. Ciò indica, in sintesi, una riduzione del divario regolamentare tra contratti 'atipici' e contratti regolari e, in questo senso, un'attenuazione, sotto il profilo legislativo, del dualismo tra insiders e outsiders.

<sup>13</sup> Più specificatamente, l'indicatore dell'OCSE contempla 21 *item* che si articolano in 25 sub-indicatori cui è attribuito, in corrispondenza delle relative previsioni normative nazionali, un punteggio sintetico 'pesato': valori più elevati (bassi) dell'indice complessivo indicano un grado maggiore (minore) di "rigidità" della regolamentazione del mercato del lavoro.

Cfr. <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm#data>

<sup>14</sup> Essa ha riguardato sia la flessibilità in uscita (art. 18), sia quella in entrata (razionalizzazione delle tipologie contrattuali).

<sup>15</sup> Inoltre, esso tiene anche conto (se pur parzialmente) delle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro e della giurisprudenza giuslavorista, in precedenza non considerati dall'OCSE: ne consegue una revisione complessiva delle serie storiche dell'indice EPL ante Riforma, oltre ad un aggiornamento al 2013 del valore dell'EPL, rivisto al rialzo di 0,3 punti, relativamente agli anni 1998 e 2008.

### ***3.21 motivi di risoluzione dei rapporti di lavoro***

Le diverse motivazioni che causano l'interruzione di un rapporto di lavoro possono classificarsi in tre gruppi, a seconda che l'azione di conclusione sia dovuta al datore di lavoro, al lavoratore, oppure alla naturale scadenza del periodo previsto al momento dell'assunzione per i rapporti a termine.

Seppure con oscillazioni trimestrali e differenze territoriali, analizzando i motivi della conclusione dei rapporti di lavoro, emerge complessivamente una forte preponderanza delle naturali scadenze dei rapporti a termine (nel secondo trimestre 2013 pari al 66% delle cessazioni). Nell'analisi temporale è da evidenziare che, soprattutto per i rapporti di brevissima durata (inferiori a un mese), le cessazioni sono funzione diretta del generale andamento decrescente dei rapporti di lavoro attivati.

Anche l'incidenza delle dimissioni presenta una diminuzione nel tempo, perché nel periodo recessivo è molto più difficile lo spostamento del lavoratore verso nuovi posti di lavoro. Parallelamente, per gli effetti della riforma previdenziale, si dimezza nell'ultimo anno quella parte di pensionamenti che è rilevata dal sistema delle comunicazioni obbligatorie, poiché si rende concreto in seguito alla richiesta del lavoratore attraverso il passaggio dalla condizione di occupazione dipendente a quella di pensionamento (il che rende tale dato inferiore al numero di effettivi pensionamenti calcolati dall'INPS).

Le conclusioni dei rapporti di lavoro per licenziamento sono in diminuzione dall'inizio del 2013 e costituiscono circa il 9% delle cessazioni. Tra le varie tipologie di licenziamento, il giustificato motivo oggettivo rappresenta circa il 75% del totale dei licenziamenti, mentre l'incidenza del licenziamento collettivo negli ultimi trimestri si attesta intorno all'1%. La quasi totalità dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, giusta causa e giustificato motivo soggettivo si concentra nei rapporti di lavoro a tempo indeterminato (oltre l'80%); nel tempo determinato tali cause superano di poco il 10% e sono residuali nell'apprendistato. Rispetto alla dimensione aziendale, nell'arco dei dodici mesi successivi all'entrata in vigore della legge 92/2012, i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo sono avvenuti per il 75% nelle imprese con meno di 15 addetti.

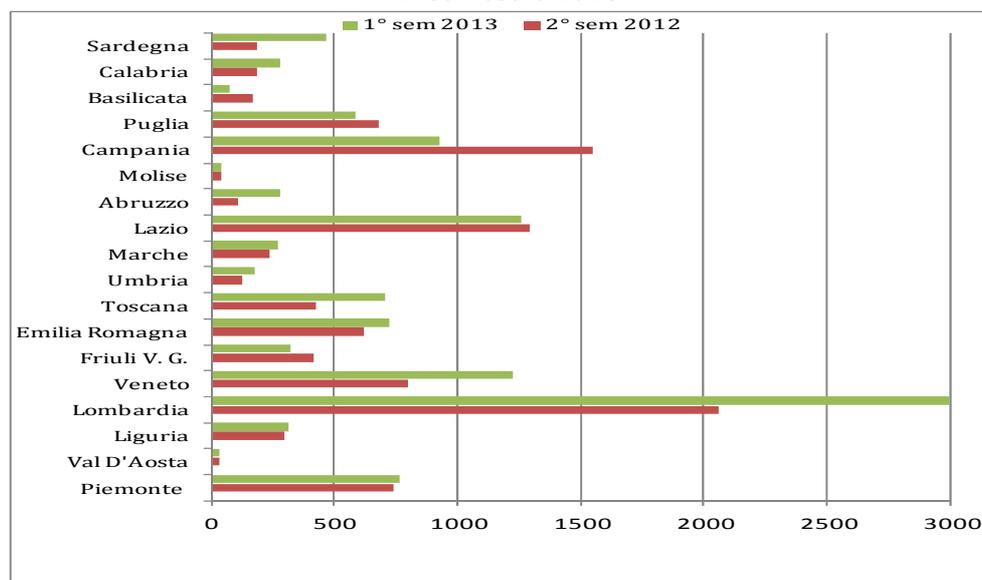
## Il processo di conciliazione dei conflitti per licenziamento

In questa sezione sono riportati i dati relativi al numero delle pratiche di conciliazione in materia di licenziamenti per giustificato motivo oggettivo arrivate presso le Direzioni Territoriali del Lavoro (DTL). Si tratta di comunicazioni dell'intenzione di procedere ad un licenziamento che i datori di lavoro, rientranti nel campo di applicazione del nuovo art. 18, inviano alle strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

I dati, forniti dalle DTL, sono disponibili solo a partire dal secondo semestre del 2012, in quanto nel periodo precedente non era previsto un obbligo normativo che imponesse un tentativo di conciliazione presso le DTL<sup>16</sup>. Infatti, la norma in questione<sup>17</sup> prevede che il datore di lavoro che intende procedere ad un licenziamento per giustificato motivo oggettivo è obbligato preventivamente ad inviare una comunicazione scritta alla DTL competente. In caso di fallimento del tentativo di conciliazione (per mancato accordo tra le parti, per assenza o abbandono da parte di una di esse), il datore di lavoro può procedere al licenziamento del lavoratore individuato. Se, invece, il tentativo di conciliazione si conclude positivamente, le soluzioni possono essere diverse e anche alternative alla risoluzione del rapporto. Da sottolineare che le risoluzioni consensuali concluse in sede di procedura di conciliazione danno titolo all'ASpI. Nei prossimi mesi il Ministero avvierà una ricognizione al fine di esplorare in maniera dettagliate i dati relativi a questa tipologia di conciliazioni.

Nel primo semestre del 2013 si contano 11.430 pratiche avviate, il 14,8% in più rispetto al secondo semestre dell'anno precedente. La Lombardia e il Veneto sono le regioni dove si registra la maggiore frequenza del fenomeno<sup>18</sup>.

**Figura 15 - Pratiche di conciliazione istruite presso le DTL nel periodo 2° semestre 2012 -1° semestre 2013**



Fonte: MLPS rilevazione rapida sulle DTL

<sup>16</sup> L'art. 1, comma 40. della L. n. 92/2012, modificando l'art. 7 della L. n. 604/1966, e puntando ad una deflazione del contenzioso in materia di licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, affida alla commissione provinciale di conciliazione - istituita ex art. 410 c.p.c. - il compito di espletare un tentativo di conciliazione della controversia, secondo un iter che presenta alcune analogie con quello previsto, per le riduzioni collettive di personale, dagli artt. 4, 5, 16 e 24 della L. n. 223/1991. Prima della legge 92/2012, invece, era prevista la semplice facoltà (ma non l'obbligo), espletata generalmente dal lavoratore interessato al licenziamento, di richiedere una conciliazione presso le DTL.

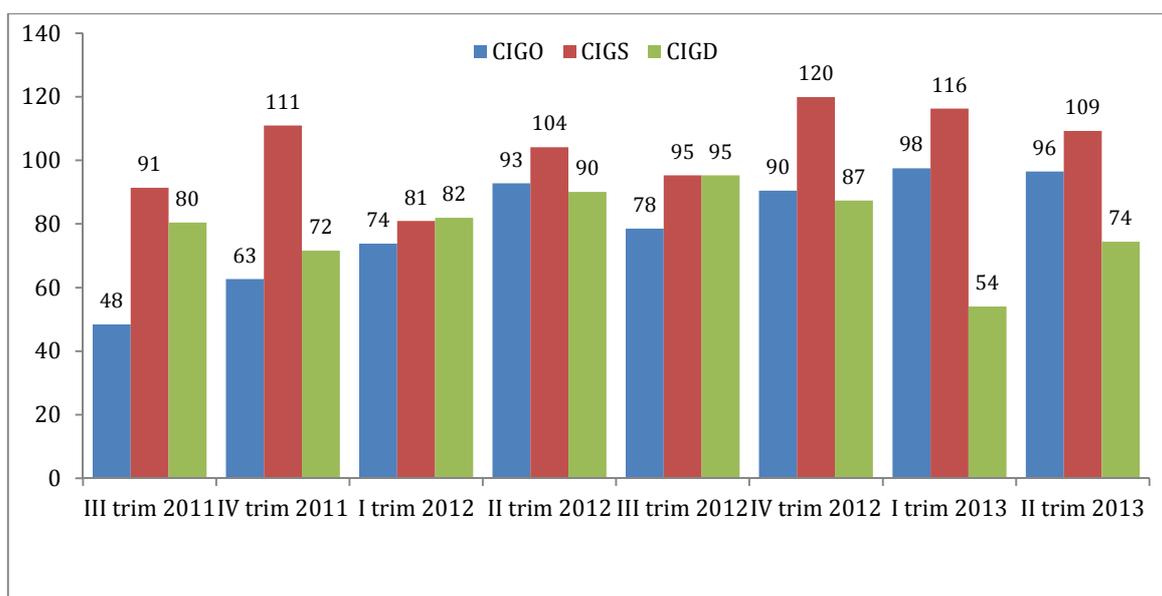
<sup>17</sup> Si tratta dell'art. 1, comma 40, legge 92/2012, che ha novellato l'art. 7 della legge n. 604/1966. La norma interessa tutti i datori di lavoro che, in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo, occupino alle proprie dipendenze più di 15 unità (più di 5 se imprenditori agricoli).

<sup>18</sup> Non sono disponibili i dati per le province autonome di Trento e Bolzano e quelli della Sicilia, in quanto non rientranti nella sfera di competenza delle DTL

#### 4. Il sostegno al reddito in caso di sospensione o perdita del lavoro

La Cassa integrazione guadagni (Cig) è un ammortizzatore sociale che risponde all'esigenza di garantire un reddito ai lavoratori a fronte di eventi aziendali che possono ridurre o addirittura far venire meno la retribuzione. Allo stesso tempo, rappresenta una forma di aiuto e sostegno alle imprese in difficoltà. In questo contesto si utilizza l'indicatore ore di cassa integrazione autorizzate per misurare la criticità del mercato del lavoro. In realtà, un aumento delle ore di cassa integrazione autorizzate può rappresentare un segnale di criticità del mercato del lavoro con differente valenza in rapporto alla tipologia di intervento (ordinaria, straordinaria e in deroga).

**Figura 16- Ore autorizzate di cassa integrazione per tipologia di intervento (dati in milioni)**



Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

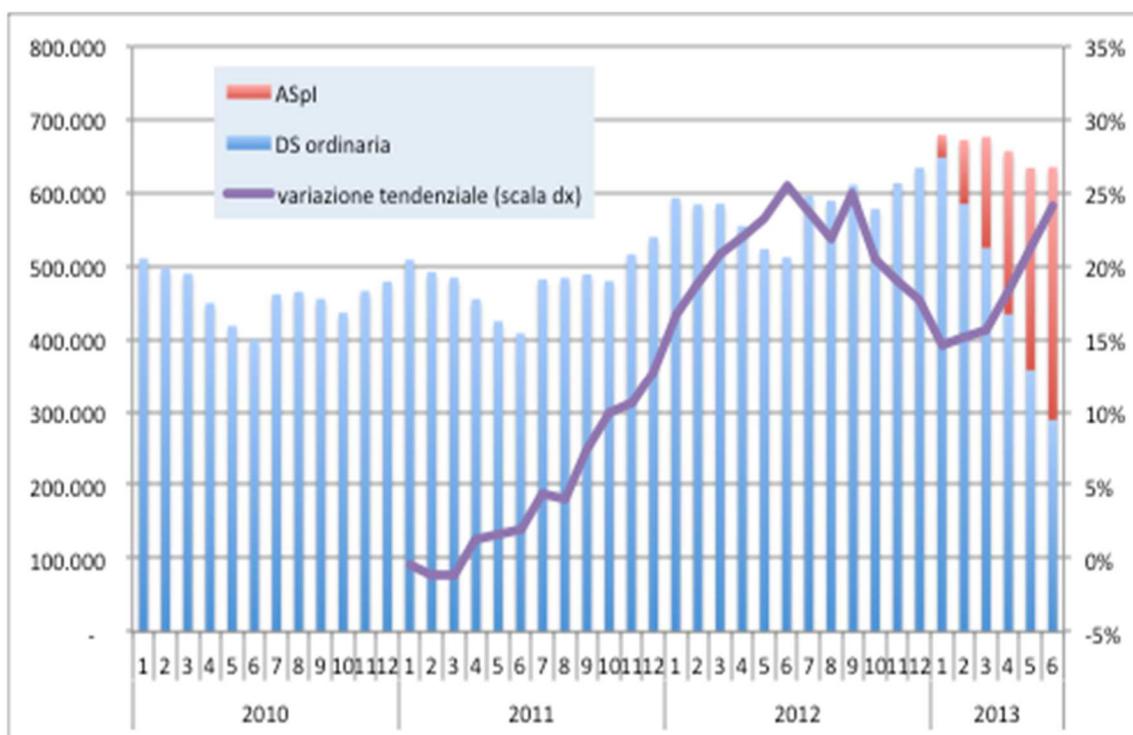
Come mostrato nella figura 16, sia per gli interventi ordinari che per quelli straordinari si registrano variazioni tendenziali positive decisamente più alte nel primo trimestre rispetto al secondo trimestre del 2013: +32,1% e +4,0% per la CIGO, +43,8% e +4,9% per la CIGS. Per gli interventi in deroga i minori stanziamenti di risorse finanziarie per il 2013 hanno dato luogo a variazioni tendenziali negative rispettivamente del -34,1% e -17,4% nei due trimestri 2013. Dal punto di vista della distribuzione geografica del fenomeno, gli interventi di cassa integrazione ordinaria e straordinaria si concentrano maggiormente nelle regioni del Nord Ovest, mentre gli interventi di cassa integrazione in deroga si concentrano maggiormente nelle regioni del Nord Est.

Gli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori del settore privato non agricolo in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro, sono stati modificati dalla legge 92/2012, che ha introdotto dal 1° gennaio 2013 l'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI) in sostituzione dell'indennità di disoccupazione a partire dai licenziamenti avvenuti dopo il 31 dicembre 2012: a regime, l'ASpI sostituirà anche l'indennità di mobilità, che verrà eliminata definitivamente dal 1° gennaio 2017.

L'ASpI estende la platea degli assicurati anche agli apprendisti, ai soci lavoratori di cooperativa che abbiano stipulato un rapporto di lavoro subordinato con la cooperativa ed agli artisti con rapporto di lavoro subordinato. Ai lavoratori che non raggiungono i requisiti assicurativi e contributivi richiesti per l'ASpI, può essere corrisposta un'indennità denominata mini-ASpI che sostituisce l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti allargandone la platea anche a coloro che non possiedono un'anzianità assicurativa di almeno due anni.

L'introduzione dell'ASpl e della mini-ASpl ha comportato un incremento della popolazione coperta da tutele in caso di disoccupazione. Da una parte si è realizzata l'estensione dell'ambito di applicazione, che oggi copre tutti i lavoratori dipendenti privati e quelli pubblici con contratto a termine. L'estensione ha riguardato, in particolare, gli apprendisti, i soci delle cooperative regolate dal DPR 602/1970 e gli artisti inquadrati come dipendenti. D'altra parte, la mini-ASpl, avendo perso il requisito del biennio di anzianità assicurativa che caratterizzava la vecchia indennità di disoccupazione (anche con requisiti ridotti), ha di fatto aperto la fruizione del beneficio anche ai giovani che perdano il primo posto di lavoro. Secondo alcune stime questi due interventi avrebbero esteso la popolazione di fatto eleggibile ad uno strumento di disoccupazione di circa 1,5 milioni rispetto alla situazione precedente.

**Figura 17 - Domande di interventi di sostegno al reddito dei lavoratori in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro per trimestre e tipo di intervento**



Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Analizzando le domande di mobilità presentate si osserva un aumento consistente sia nel primo che nel secondo trimestre 2013, dove si contano 56.856 domande presentate (Figura 17). Tale andamento presenta un sensibile incremento per le classi di età maggiori di 40 anni, e in modo particolare per le classi dai 60 anni in poi, probabilmente dovuto all'inasprimento dei requisiti anagrafici per il pensionamento introdotti dalla legge n. 214/2011. Anche a livello territoriale le variazioni tendenziali sono molto diversificate e fortemente marcate nelle aree del Mezzogiorno.

Dall'esame congiunto delle domande di disoccupazione e ASpl, emerge una variazione tendenziale abbastanza contenuta nei due trimestri del 2013 (Figura 17): nel primo trimestre sono state presentate 326.582 domande, con una variazione tendenziale pari a -2,6%, mentre nel secondo trimestre sono state 282.352 le domande presentate, con un aumento del 2,6% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente. Quindi, ad un incremento teorico della platea degli assicurati in termini assoluti sembra non aver corrisposto un analogo incremento delle richieste di sussidi. Questo fenomeno potrebbe essere spiegato con il calo di occupazione registrato nel settore privato, che ha comportato, in termini relativi, una sensibile diminuzione della platea degli esposti al rischio.

Diverso è anche l'andamento tendenziale delle domande per classi di età, maggiore per le fasce di età più giovani (sotto i 25 anni) e più anziane (dai 60 in poi). A livello territoriale, con riferimento alla variazione tendenziale del secondo trimestre 2013, si registra un incremento delle richieste nelle aree del Sud e del Nord Ovest a fronte di una diminuzione nell'area del Nord Est.

Per quanto riguarda, infine, la mini-ASpI, non essendo possibile calcolare una variazione tendenziale, si può solo osservare che nei primi due trimestri del 2013 sono state presentate rispettivamente 37.648 e 77.650 domande, ed il numero medio di beneficiari è pari a 12.725 nel primo trimestre e a 50.246 nel secondo.

## Appendice I - Le principali basi dati utilizzate per il monitoraggio

### A. Le principali indagini statistiche

Le fonti di dati particolarmente idonee ai fini della costruzione di indicatori per il monitoraggio della riforma del mercato del lavoro sono:

- **La Rilevazione delle forze di lavoro (RFL)**

La RFL rappresenta una delle principali fonti per lo studio delle condizioni degli individui sul mercato del lavoro e copre la maggior parte degli aspetti rilevanti ai fini della valutazione delle politiche dell'occupazione. La componente panel consente, inoltre, di costruire alcuni degli indicatori necessari a valutare gli esiti nel tempo delle misure.

- **L'Indagine sulle condizioni di vita (EU-SILC)**

La rilevazione integra le informazioni desunte dall'indagine diretta con i dati amministrativi di natura fiscale di fonte Sogei e con quelli del casellario INPS sulle pensioni per migliorare la qualità della stima dei redditi.

- **Le indagini statistiche sul clima di fiducia delle imprese**

Informazioni utili ai fini del monitoraggio possono essere desunte dal modulo aggiuntivo sul "comportamento delle imprese nelle assunzioni" della Indagine ISTAT sul clima di fiducia delle imprese, orientate alla misurazione delle opinioni degli operatori riguardo all'evoluzione congiunturale dei settori dell'industria manifatturiera, delle costruzioni, dei servizi di mercato e del commercio al dettaglio.

Tale modulo raccoglie le opinioni riguardo l'evoluzione congiunturale dei flussi occupazionali nelle imprese e le informazioni sullo stato corrente e sulle aspettative a breve delle principali variabili occupazionali aziendali.

- **Il Sistema di microdati integrati ISTAT**

È un sistema in fase di completamento attraverso l'integrazione di più dati di fonte statistica e amministrativa. Tale base dati consente di: (i) avere informazioni dettagliate su individui e imprese, anche a livello territoriale; (ii) poter combinare i dati sui lavoratori con le caratteristiche delle imprese che li occupano; (iii) disporre di informazioni retrospettive su un orizzonte temporale più ampio rispetto alle indagini campionarie.

Il Sistema fornisce informazioni su diverse unità statistiche connesse tra loro. Nel caso di lavoratori e impresa (Linked employer employee data), il fulcro dell'integrazione è il Registro statistico delle imprese attive - Asia, prodotto da fonte statistica e amministrativa a cui si agganciano i microdati dei lavoratori dipendenti, indipendenti e delle tipologie di lavoro intermedie (parasubordinati).

il regime orario dei lavoratori dipendenti (part time, full time), e altre informazioni specifiche quali l'uso di strumenti di conciliazione tra lavoro presso l'impresa e lavoro di cura parentale, eventi di nascita per le lavoratrici donne, rapporti di lavoro associati a sgravi contributivi in applicazione di politiche attive del lavoro completano il set di variabili rilevanti ai fini del monitoraggio. Per il sistema di microdati integrati l'informazione è disponibile anche a livello longitudinale.

- **Sistema Informativo Excelsior Unioncamere - Ministero del lavoro**

È un insieme di indagini campionarie sulle imprese (una annuale e 4 trimestrali) volte ad analizzare le previsioni di assunzione da parte delle imprese, realizzati attraverso un'indagine telefonica rappresentativa a livello regionale e provinciale, che fornisce annualmente i dati di previsione sull'andamento del mercato del lavoro e sui fabbisogni professionali e formativi delle imprese. Permette di conoscere i trend sulle previsioni di assunzioni in modo dettagliato, in quanto il database è integrato nel Sistema informativo sulle professioni.

## B. Le principali fonti statistiche tratte da archivi amministrativi

Le fonti amministrative si dimostrano adeguate a fornire i livelli di dettaglio sufficienti; tuttavia l'informazione raccolta dall'attività gestionale presenta caratteristiche legate alla funzione amministrativa per la quale l'informazione stessa viene prodotta; ciò impone l'applicazione di complesse procedure di normalizzazione dei dati (da amministrativo-gestionale a statistico-informativo) per renderla pienamente fruibile ai fini del monitoraggio.

Le principali banche dati disponibili sono:

- **Il sistema informatico statistico delle Comunicazioni uniche telematiche, o Comunicazioni obbligatorie (SISCO)**

Messo a punto dal Ministero del lavoro, il sistema SISCO è già oggi utilizzato non solo per rappresentare la dinamica del mercato del lavoro dipendente e parasubordinato ma anche per il monitoraggio di diverse misure e politiche del lavoro dall'apprendistato agli incentivi all'assunzione. Si tratta di un archivio che traccia i movimenti nel mercato del lavoro e per questa ragione è decisivo nel monitoraggio dei processi di transizione al lavoro o "da lavoro a lavoro" di particolari gruppi (disoccupati, beneficiari di sostegno al reddito, ecc.), così come permette di monitorare il ricorso, da parte delle imprese alle diverse tipologie contrattuali, i motivi di cessazione dei rapporti di lavoro e le durate effettive dei contratti.

Ancorché non tutta la base dati disponibile sia stata normalizzata (alcuni dei Moduli previsti non sono stati ancora trattati statisticamente), il sistema è già in grado di garantire un monitoraggio sistematico di numerose misure introdotte dalla riforma. Utilizzandolo ad esempio in connessione con la banca dati INPS lavoratori indipendenti è in grado di fornire elementi utili per varie analisi di tipo longitudinale, come il monitoraggio degli esiti occupazionali.

- **Le Banche dati INPS**

Il contributo che può essere apportato al monitoraggio dalla valorizzazione degli archivi INPS è importantissimo. Gli osservatori sui lavoratori dipendenti, autonomi, parasubordinati, e quelli sugli ammortizzatori sociali costituiscono un patrimonio informativo enorme che permette di disporre degli stock di riferimento per gran parte delle attività di monitoraggio. Di recente sono state realizzate da INPS alcune importanti analisi longitudinali su particolari categorie di lavoratori che testimoniano le potenzialità dei diversi archivi amministrativi dell'istituto a fini statistici. L'integrazione con Asia e con il sistema delle comunicazioni obbligatorie potrebbe permettere lo sviluppo di attività di monitoraggio e valutazione dei principali obiettivi della riforma.

- **Le Banche dati INAIL**

L'INAIL ha recentemente migliorato la capacità di utilizzo statistico delle banche dati relative agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali attraverso la messa a punto di definizioni e classificazioni più idonee per capire e analizzare statisticamente i suddetti fenomeni. Importanti passi avanti sono stati fatti anche nel percorso nella costruzione open data, per mettere a disposizione immediatamente informazioni elementari nel rispetto della privacy del lavoratore che ha subito un infortunio o che è affetto da malattie professionali.

- **La Banca dati censuaria ISTAT**

Per la prima volta il Censimento delle imprese è stato realizzato in modo virtuale ossia utilizzando informazioni contenute nei registri statistici e nelle fonti amministrative. La base informativa è costituita da un sistema integrato di dati amministrativi e statistici che riproduce informazioni di tipo censuario su imprese, loro unità locali e relativa occupazione.

Il registro ASIA è il core di tale sistema. Aggiornato annualmente attraverso un processo che integra fonti di diversa natura, esso garantisce l'informazione statistica sulla struttura delle imprese attive, sui loro caratteri anagrafici (denominazione, indirizzi, ecc.), demografici e di stratificazioni (attività economica, forma giuridica, dimensioni).

In occasione del Censimento del 2011 l'ISTAT ha fatto una sostanziale revisione delle metodologie di stima e dei prodotti per la diffusione. Riguardo ai nuovi prodotti, la maggiore innovazione è la realizzazione di un sistema informativo sull'occupazione di tipo LEED (Linked Employer Employee Database); la disponibilità di nuove fonti amministrative, con informazioni sul legame tra lavoratore e impresa, e lo sviluppo di un framework concettuale di definizioni e regole per il trattamento di questi dati a fini statistici ha consentito lo sviluppo di un sistema di micro dati integrati dal quale è possibile identificare l'unità economica e l'unità lavoratore e dove ciascun individuo viene classificato in base alla tipologia occupazionale all'interno dell'impresa con cui ha un rapporto di lavoro.

I nuovi registri Asia imprese, Asia Unità Locali e Asia Occupazione saranno aggiornati annualmente e costituiscono, di fatto, l'attuazione del Censimento continuo delle imprese.

### C. File di microdati per utenti esterni

Oltre a file standard correntemente disponibili per le indagini campionarie ISTAT, sono da segnalare:

- **Campione longitudinale INPS (LoSaI)**

Il campione longitudinale, che consente di seguire per tutta la vita i lavoratori, contiene – con riferimento ad individui nati in 24 diverse date di ogni anno (giorni 1 e 9 di ciascun mese) – le informazioni tratte da numerosi archivi INPS rilevanti per l'osservazione del mercato del lavoro e delle politiche occupazionali. In particolare viene fornito, per ciascun individuo, un estratto contributivo che contiene la sua posizione contributiva utile ai fini previdenziali (l'estratto si alimenta soprattutto con gli archivi gestionali dei lavoratori dipendenti, autonomi, parasubordinati e prestazioni temporanee). Inoltre, le informazioni presenti nell'estratto contributivo vengono integrate con le dichiarazioni retributive individuali per quanto riguarda i lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo e l'archivio aziende presso cui i lavoratori sono impiegati, con le dichiarazioni relative alla gestione separata, con i dati sulla durata dei trattamenti di disoccupazione, mobilità e pagamenti diretti di cassa integrazione guadagni ed, infine, con i dati presenti nel casellario dei pensionati.

- **Campione integrato delle Comunicazioni obbligatorie con gli archivi INPS (CICO)**

Il campione longitudinale, che consente di seguire per tre anni i lavoratori, contiene – con riferimento ad individui nati in 48 diverse date di ogni anno (giorni 1, 9, 10, 11 di ciascun mese) – le informazioni tratte dal sistema delle CO integrate con informazioni tratte dai numerosi archivi INPS relative a episodi di lavoro autonomo, e livello retributivo di entrata dei rapporti di lavoro rilevati dal sistema SISCO. Il campione è stato diffuso con le informazioni relative a periodo 1 gennaio 2009- 30 giugno 2013.

L'aggiornamento CICO trimestrale prosegue con il seguente calendario:

- 30 gennaio 2014: dati aggiornati al 3° trimestre 2013
- 30 aprile 2014: dati aggiornati al 4° trimestre 2013
- 30 luglio 2014: dati aggiornati al 1° trimestre 2014