

# Verso un sistema di monitoraggio del mercato del lavoro

di Francesca Fazio

A distanza di quasi un anno dalla approvazione della l. 92/2012 (cosiddetta Riforma Fornero), si è insediato, il 4 giugno scorso, il gruppo incaricato del [monitoraggio permanente del mercato del lavoro](#). La Riforma Fornero prevedeva infatti (al secondo comma del primo articolo) di istituire un sistema di monitoraggio e valutazione permanente «al fine di monitorare lo stato di attuazione degli interventi e di valutarne gli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini, sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego». Non è questo in realtà il primo tentativo di istituire in Italia un sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche e delle normative. Già nel 2003 la Riforma Biagi (art. 17 del d.lgs. n. 276/2003) aveva previsto la costituzione di un analogo sistema, che però - incastratosi nella farraginoso macchina burocratica della collaborazione fra fonti amministrative di diverso livello, bloccato dalla incerta suddivisione delle competenze e privato così del fondamento della borsa continua nazionale del lavoro - fu neutralizzato sul nascere rimanendo di fatto inattuato. Come dimostrano le esperienze internazionali e come suggerito dalla Unione Europea nelle ultime raccomandazioni all'Italia ([Commissione Europea, Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia, COM\(2013\) 362 final, 29 maggio 2013](#)), un sistema integrato e permanente di monitoraggio e valutazione delle riforme costituisce uno strumento essenziale per completare e adattare qualsiasi riforma e politica, soprattutto in un periodo di vincoli di finanza pubblica. Tuttavia, un sistema di monitoraggio non dovrebbe limitarsi a capire solo ex-post le implicazioni di riforme o politiche, ma anche essere in grado di prevederne i possibili effetti per il futuro, al fine di dare risposta alle domande di *policy* ed evitare che una nuova legge abroghi con un colpo di spugna quella precedente senza una analisi preventiva dei suoi effetti. Appare a tal fine prioritario quindi integrare i dati amministrativi con quelli statistici, cosa che il neonato sistema punta a fare facendo confluire i dati e le informazioni di diverse istituzioni (Inps, Inail, Isfol, Italia Lavoro, Istat, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Giustizia, ecc.), coordinate dal comitato tecnico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province, dei Comuni e di Unioncamere, e supervisionate dal Comitato scientifico composto da quattordici esperti. Nell'attesa di leggere il primo rapporto di valutazione della Riforma - che idealmente dovrebbe avvenire il prima possibile e comunque entro la conclusione del primo anno dalla sua introduzione al fine di avviare i correttivi necessari e di utilizzare il monitoraggio a scopo di manutenzione normativa - è possibile tentare di riassumerne i primi (apparenti) effetti sul mercato del lavoro, incrociando i dati Istat con quelli derivanti dal sistema delle Comunicazioni Obbligatorie e ordinando gli esiti emersi dai monitoraggi effettuati fino ad ora da parte di Isfol ([Isfol, La dinamica dei contratti di lavoro, 10 maggio 2013](#)) e Banca d'Italia ([Banca d'Italia, Relazione Annuale sul 2012, 31 maggio 2013](#)).

Osservando i grandi aggregati delle statistiche Istat (che pure non permettono di trarre conclusioni dirette sulla Riforma a causa della impossibilità di isolarne gli effetti) emerge, nell'ultimo anno, un netto incremento della partecipazione alla forza lavoro. Il numero di persone attive nel mercato del lavoro è infatti aumentato di oltre mezzo milione di unità (l'incremento più elevato degli ultimi

trent'anni) a fronte dell'allungamento della vita lavorativa e della intensificazione della ricerca di lavoro nella crisi da parte di soggetti di tutte le fasce di età. Questo incremento è però derivato maggiormente dalla attivazione di soggetti prima inattivi che si sono qualificati come disoccupati, piuttosto che dall'aumento degli occupati (dato anzi in diminuzione fra il primo trimestre 2012 e 2013). Come conseguenza, è salito il tasso di disoccupazione (dal 10.9% nel I trimestre 2012 al 12.8% nello stesso periodo del 2013) e il numero di disoccupati ha abbondantemente superato i 3 milioni (I trimestre 2013). Complice il colpo di coda della crisi economica, inaspritasi nuovamente nel terzo trimestre del 2011, anche l'obiettivo della Riforma di diminuire la disoccupazione giovanile non si è al momento realizzato. Anzi, il tasso di giovani dai 15 ai 24 anni in cerca di un'occupazione (sul totale delle persone della stessa età appartenenti alla forza lavoro, quindi tralasciando chi studia) è continuato ad aumentare nel 2012, raggiungendo quota 41.9% nel primo trimestre del 2013: un aumento di 6 punti percentuali (era il 35.9% nello stesso trimestre del 2012). Il tasso di occupazione giovanile ha nel frattempo raggiunto un minimo storico (16%), evidenza legata dalla letteratura alla tendenza di allungare il periodo di formazione nella congiuntura economica negativa (dati Istat).

Al di là degli indicatori aggregati del mercato del lavoro, occorre tuttavia ricercare le implicazioni della Riforma Fornero soprattutto guardando alle attivazioni per tipologie contrattuali ed alle cessazioni, a fronte, rispettivamente, del (massiccio) intervento sulle tipologie contrattuali in entrata e del (più leggero) intervento sulle conseguenze del licenziamento individuale.

Iniziando dal primo, la Riforma ha agito sul sistema di incentivazione (normativo ed economico) nella direzione di volere privilegiare l'utilizzo di alcune forme contrattuali stabili e restringere l'utilizzo di altre forme contrattuali cosiddette atipiche (soprattutto partite iva, contratto a progetto, lavoro a chiamata). I dati sulle attivazioni per tipologia contrattuale confermano l'esistenza di una ricomposizione in atto, caratterizzata dalla netta diminuzione della quota di lavoro parasubordinato e del lavoro intermittente e dall'aumento del peso relativo del contratto a tempo determinato (Istat, maggio 2013).

Il sistema di incentivazione messo in atto dalla Riforma sembra quindi essere riuscito nell'intento di arginare l'utilizzo di forme di lavoro atipiche, ma, anche a causa del persistere della congiuntura economica negativa, questo effetto non sembra essere stato bilanciato dall'altro obiettivo della Riforma, ovvero quello di rendere il contratto di lavoro a tempo indeterminato il «contratto dominante» e la «forma comune di rapporto di lavoro», né di incentivare il contratto di apprendistato. Infatti, se, da un lato, i mesi successivi alla introduzione della legge n. 92/2012, hanno visto la drastica riduzione delle assunzioni attraverso collaborazioni (100.000 contratti in meno nel secondo semestre del 2012 rispetto allo stesso periodo del 2011, pari al 23,8 per cento in meno), lavoro intermittente (anche nel terziario, che fino al pre-Riforma ne aveva fatto un utilizzo crescente), lavoro tramite agenzia e associazione in partecipazione, dall'altro, complice la liberalizzazione della causale per il primo contratto, sono aumentate solo quelle a termine (dati Comunicazioni Obbligatorie). Rispetto a prima della Riforma la quota di assunzioni a tempo determinato sul totale delle assunzioni è infatti aumentata di quasi 5 punti percentuali, passando dal 62,1% al 66,8%. Inoltre, nonostante il contratto di apprendistato sia stato indicato come «principale contratto di ingresso per i giovani nel mercato del lavoro», non pare essere decollato, registrando, dopo una fase calante dovuta al regime di transizione al Testo Unico da parte della contrattazione collettiva, tassi di crescita (bassi) in linea con quelli degli anni passati.

Sul versante dell'uscita dal mercato del lavoro – aspetto messo a denominatore comune con il suddetto restringimento sulle forme parasubordinate ed atipiche con l'obiettivo generale di ridurre il gap di tutele fra *insider* ed *outsider* del mercato del lavoro - dai dati sulle cessazioni non emerge un aumento della flessibilità in uscita connesso alla (presunta) maggiore facilità di licenziare, suggerendo che probabilmente l'intervento sull'art. 18 è stato forse troppo blando e non sufficientemente incisivo da spostare le decisioni di impresa e/o mettendo in dubbio il fatto che si trattasse di un elemento prioritario. Nonostante l'intervento della Riforma Fornero sul licenziamento individuale, infatti, i dati disponibili dalle Comunicazioni Obbligatorie non indicano

un aumento delle interruzioni del rapporto di lavoro derivante da licenziamenti individuali (né collettivi), ma anzi una loro diminuzione, mentre sono aumentate solo le cessazioni per naturale scadenza del contratto connesse all'attivazione di numerosi contratti a termine "acausali".

*Francesca Fazio*  
ADAPT Research Fellow