



MERCATO DEL LAVORO TRA RIFORME E CRISI ECONOMICA: QUALI EFFETTI SU DUALISMO E INSTABILITÀ DELL'OCCUPAZIONE?

Di: Desislava Dankova¹, Germana Di Domenico², Giancarlo Infantino³,
Manuela Pàlmera⁴.

ABSTRACT

Mercato del lavoro tra riforme e crisi economica: quali effetti su dualismo e instabilità dell'occupazione?

Diverse sono le analisi teoriche ed empiriche sulla relazione tra le istituzioni del mercato del lavoro, che incidono, più o meno direttamente, sulla flessibilità dello stesso e la *performance* occupazionale.

Una misura del grado di rigidità del sistema regolamentare utilizzata a livello internazionale è data dall'indicatore dell'OCSE sull'*Employment Protection Legislation* (EPL). Osservando l'evoluzione dell'indice EPL per l'Italia dalla fine degli anni '90 ad oggi, nella nota si evidenziano gli aspetti che più hanno inciso sulla natura duale del mercato del lavoro, accentuandola o arginandola.

In parallelo, attraverso strumenti quantitativi e tecniche specifiche di valutazione delle politiche (*Markov Switching* e *Difference-in-Differences*), vengono analizzate le dinamiche occupazionali studiando, in particolare, le transizioni tra stati, nel tentativo di capire se e come i più recenti interventi di riforma del mercato del lavoro abbiano inciso sulla stabilità dell'occupazione, pur nel contesto di incertezza economica legato alla persistente congiuntura sfavorevole.

JEL:

C23, C25, J82, J83

Keywords:

Mercato del lavoro, riforme, stati occupazionali e transizioni.

Note Tematiche

La collana intende promuovere la circolazione di Note Tematiche prodotte all'interno del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il contenuto delle Note Tematiche riflette esclusivamente le opinioni degli autori e non impegna in alcun modo l'amministrazione.

¹ Dipartimento del Tesoro e Fondazione CEIS: desislava.dankova@tesoro.it

² Dipartimento del Tesoro (Direzione I, dirigente): germana.didomenico@tesoro.it

³ Dipartimento del Tesoro (Direzione I, funzionario): giancarlo.infantino@tesoro.it

⁴ Dipartimento del Tesoro (Direzione I, funzionario): manuela.palmera@tesoro.it

INTRODUZIONE

E' ampiamente riconosciuto⁵ che le riforme del lavoro introdotte in Italia e in altri Paesi europei negli ultimi due decenni con l'obiettivo di incrementare l'occupazione attraverso una maggiore flessibilità e deregolamentazione del mercato sono intervenute per lo più 'al margine', ovvero agendo sulle condizioni dei nuovi entranti ('outsiders'), lasciando, invece, sostanzialmente inalterate quelle degli 'insiders'. Ciò ha determinato un aumento del divario regolamentare tra le due categorie e, conseguentemente, della segmentazione del mercato del lavoro⁶. Sotto tale profilo, una prima considerazione sulla riforma introdotta in Italia con la L. n. 92 del luglio 2012 è che, diversamente dagli interventi del 1997 e del 2003, essa si è posta in un'ottica di riordino della flessibilità in entrata (con l'obiettivo di razionalizzare l'ampia varietà di tipologie contrattuali) e di ribilanciamento della flessibilità in uscita (attraverso la revisione della normativa sui licenziamenti individuali dei lavoratori a tempo indeterminato). Al tempo stesso ha ampliato la platea dei soggetti beneficiari del sistema di protezione sociale con l'introduzione dell'ASpl e della mini-ASpl in sostituzione dell'indennità di disoccupazione ordinaria e della mobilità con il coinvolgimento di nuovi *target* di popolazione precedentemente non inclusi dalla rete di sicurezza.

Tenendo presenti gli aspetti di innovazione legislativa effettivamente entrati in vigore e implementati al momento in cui si scrive, la nota analizza le riforme del mercato del lavoro adottate in Italia dalla fine degli anni '90 al 2012. Lo scopo è verificare, attraverso metodi quantitativi, gli effetti di queste sulle dinamiche di transizione tra i diversi stati occupazionali e, ove possibile, tentare di individuare direttrici di *policy* per futuri interventi di riforma⁷.

L'analisi non tiene conto delle misure adottate successivamente alla L. n. 92/2012, finalizzate per lo più ad incentivare le assunzioni degli *under 30* e a rendere meno restrittivi i rapporti di lavoro a tempo determinato e in apprendistato. La ratio sottesa agli interventi previsti dalla L. n. 99/2013 e dal c.d. '*Jobs Act*' (marzo 2014) è, appunto, quella di agire prevalentemente sui contratti 'temporanei' rendendone più agevole il ricorso sotto il profilo normativo e procedurale, pur prevedendo in futuro l'introduzione di un contratto unico di inserimento lavorativo a tutele crescenti⁸. Questi elementi - oltre alla prevista revisione degli incentivi al lavoro (dipendente e autonomo), alla nuova gestione centralizzata delle politiche (attive e passive) del lavoro attraverso un'Agenzia nazionale per l'occupazione, e al riordino del

Le principali riforme del mercato del lavoro in Italia dalla fine degli anni '90 ad oggi: diversi obiettivi, diversi esiti.

⁵ Blanchard e Landier (2001); Dolado, Garcia-Serrano e Jimeno (2002); Estevão (2007); Mourougane e Vogel (2008).

⁶ Contini e Trivellato (2005); Boeri e Garibaldi (2007); Lucidi e Raitano (2009).

⁷ Lo studio è stato sviluppato nel corso del 2013 in collaborazione con l'Università di Roma Tre: '*Valutazione di interventi di riforma del mercato del lavoro attraverso strumenti quantitativi*' e presentato il 13 febbraio al Ministero dell'Economia e delle Finanze (http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/brown_bag/DiDomenico_Scarlato_13022014.pdf).

⁸ Il pacchetto comprende il D.L. n. 34/2014 (che reca modifiche sui contratti a termine e di apprendistato e semplificazioni procedurali per le imprese) e un D.d.L.-delega per il riordino degli ammortizzatori sociali e dei contratti, al momento in cui si scrive ancora in discussione in sede parlamentare.

sistema di sicurezza sociale - rafforzano l'esigenza di procedere con ulteriori studi, il più possibile accurati, sulle implicazioni degli interventi di riforma aggiuntivi (complementari o sostitutivi) rispetto a quelli qui analizzati.

Sebbene le evidenze illustrate nella nota cerchino anche di tener conto degli effetti della crisi economica sulle dinamiche del mercato del lavoro e sulle transizioni tra stati occupazionali⁹, esse vanno comunque interpretate con la necessaria cautela.

GLI ESITI PRINCIPALI DELL'ANALISI - LE RIFORME DEL MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA: COME CAMBIA L'INDICATORE DELL'OCSE SULL'EMPLOYMENT PROTECTION LEGISLATION (EPL) DAL 1999 AL 2013

L'analisi delle misure legislative poste a protezione dei lavoratori (c.d. *Employment Protection Legislation*, EPL) sta assumendo un ruolo rilevante in molti Paesi europei: recenti rapporti della Commissione Europea (CE)¹⁰ e della Banca Centrale Europea (BCE)¹¹ sostengono, infatti, che le riforme dell'EPL possano consentire recuperi di competitività del sistema-Paese rendendo più dinamico il mercato del lavoro. Al tempo stesso, diverse analisi empiriche mostrano che livelli elevati di protezione dell'impiego tendono a ridurre non solo, come è intuibile, le cessazioni dei rapporti di lavoro esistenti, ma anche la creazione di nuovi posti di lavoro¹². A ciò si aggiungerebbero periodi di disoccupazione più lunghi (in particolare per i giovani) e una maggiore segmentazione del mercato. Si riscontrerebbe, inoltre, una relazione negativa tra EPL e produttività a motivo dell'effetto deterrente per la riallocazione del fattore-lavoro verso settori a più alta crescita e/o contenuto innovativo. D'altro canto, si rileva che livelli contenuti di 'protezione dell'impiego' possano scoraggiare gli investimenti in capitale umano, essendo le imprese meno propense a formare personale che può più facilmente uscire dal processo/sistema produttivo.

Considerata la rilevanza del tema, l'OCSE conduce periodicamente una *review* sulla regolamentazione del mercato del lavoro dei Paesi Membri (PM) proprio allo scopo di misurarne il grado di 'rigidità' mediante un indice numerico sintetico. In tal modo è possibile effettuare anche analisi comparate a livello internazionale. Nello specifico, l'indicatore EPL è calcolato come media ponderata di 21 indicatori distinti in 25 *item* raggruppati in 6 sub-componenti; per ciascun sub-indicatore lo *score* è compreso in un *range* che va da '0' (assenza di regolazione) a '6' (massimo grado di restrizione¹³).

L'indicatore EPL come misura del grado di rigidità dei regimi posti a tutela dell'impiego a livello internazionale

⁹ Si darà, tuttavia, breve conto dell'impatto della crisi nel paragrafo 2.

¹⁰ Cfr. Commissione Europea, 2012.

¹¹ Cfr. BCE, 2012.

¹² Cfr. OCSE (2013b).

¹³ Tre sub-componenti - 'Oneri procedurali', 'Licenziamenti legittimi' e 'Licenziamenti illegittimi', ciascuno con il peso di 1/3 - contribuiscono a determinare lo *score* della componente 'Contratti regolari', che pesa per 5/12 sul risultato complessivo. Le sub-componenti 'Contratti a termine' e 'Lavoro in somministrazione', ciascuna con il peso di 1/2, determinano la componente dei 'Contratti temporanei', che contribuisce allo *score* complessivo per 5/12. Infine, la sub-componente 'Licenziamenti collettivi', con un peso di 1/6 ai fini del calcolo del risultato

In sostanza, l'indice coglie i vincoli normativi legati ai licenziamenti individuali e collettivi sul versante della flessibilità in uscita e, dal lato dell'entrata sul mercato del lavoro, misura la regolamentazione per le assunzioni 'temporanee' (con contratto a tempo determinato o in somministrazione): valori più o meno elevati dello score EPL indicano un livello, rispettivamente, maggiore o minore di rigidità del sistema regolamentare del mercato del lavoro.

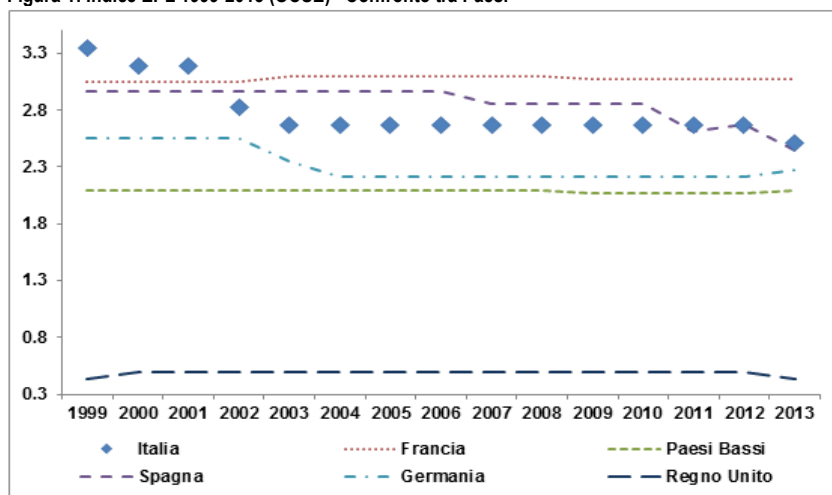
Sulla base degli ultimi valori dell'indice ufficialmente rilasciati dall'OCSE a luglio 2013¹⁴ si riscontra che nell'ultimo decennio, in via generale, i PM hanno 'allentato' i vincoli legislativi in materia di tutela del lavoro, anche per consentire un più agevole aggiustamento alla congiuntura economica sfavorevole. La tendenza verso la liberalizzazione del mercato del lavoro¹⁵ si accentua, infatti, a partire dal 2010, essendo state adottate ulteriori riforme dell'EPL in diversi Paesi, per lo più in quelli con più bassi livelli di competitività internazionale (Grecia, Portogallo, Spagna e Italia).

In termini comparati (cfr. Fig. 1), si osserva che in Italia, nel periodo 1999-2013, il valore dell'EPL passa da 3,4 a 2,5 punti: il nostro, dunque, è il terzo Paese europeo con il calo più elevato dell'indice in valore assoluto dopo la Grecia (da 3,7 a 2,4) e il Portogallo (da 3,6 a 2,4).

La componente dei contratti temporanei mostra per l'Italia una riduzione molto rilevante nel periodo 1999-2002, per poi stabilizzarsi sul valore medio dell'EPL per i Paesi OCSE qui considerati.

*L'Italia nel quadro OCSE:
elementi di analisi comparata
in base all'EPL*

Figura 1: Indice EPL 1999-2013 (OCSE) - Confronto tra Paesi



Fonte: elaborazione MEF su dati OCSE¹⁶

complessivo, include gli oneri connessi ai licenziamenti collettivi, aggiuntivi rispetto a quelli individuali.

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

¹⁴ Cfr. OCSE (2013), <http://www.oecd.org/employment/labour/>. Il dataset è disponibile agli indirizzi <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm#data> e <http://www.oecd.org/employment/emp/employmentoutlookstatisticalannex.htm>.

¹⁵ Cfr. Commissione Europea (2012); BCE (2012); OCSE (2012 e 2013).

¹⁶ Cfr. <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm#data>

Nello specifico del nostro Paese, va sottolineato che le riforme intervenute fino al 2012 hanno comportato una riduzione dell'EPL esclusivamente legata alla maggiore flessibilità in entrata (contratti a tempo determinato e lavoro in somministrazione); diversamente, a seguito dell'entrata in vigore della L. n. 92/2012 ('Riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita' che modifica anche la disciplina in tema di licenziamento individuale¹⁷), si registra una diminuzione del valore dell'indice EPL, dovuta prevalentemente a una maggiore flessibilità in uscita per i rapporti a tempo indeterminato. Ciò ha comportato, sotto il profilo normativo, un contenimento del divario tra contratti 'atipici' e contratti 'regolari' e, in questo senso, una riduzione del dualismo tra 'insiders' e 'outsiders'.

Nel periodo post-riforma 2012 si registra, infatti, una diminuzione pari a -0,167 punti dello score complessivo dell'EPL ascrivibile ai seguenti fattori (cfr. Fig. 2):

- a. restrizione della possibilità di reintegro nel caso di licenziamento illegittimo per motivi economici e disciplinari per i lavoratori a tempo indeterminato¹⁸. Questo aspetto è colto dall'*item* 8 che si riduce di -0,139 punti;
- b. aumento degli adempimenti procedurali per i licenziamenti individuali, dato l'obbligo di conciliazione pregiudiziale¹⁹ e gli oneri di comunicazione agli uffici provinciali²⁰, con un incremento dell'*item* 1 pari a +0,035 punti;
- c. riduzione degli oneri per i licenziamenti collettivi (l'*item* 19 si riduce di -0,063 punti); in realtà ciò si verifica per mera differenza con i vincoli procedurali di cui al punto b)²¹.

Italia: come cambia l'EPL tra il 1999 e il 2013 a seguito delle riforme del mercato del lavoro

¹⁷ Cfr. articolo 1, commi 37-46 della L. n. 92/2012.

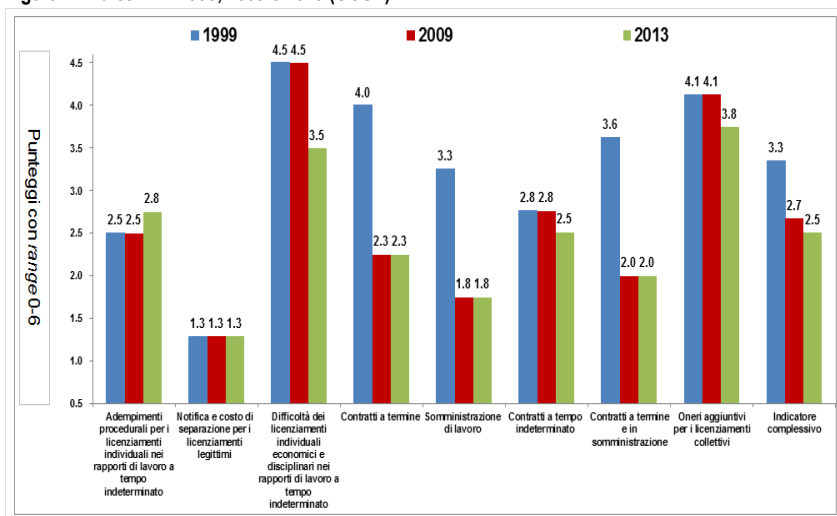
¹⁸ L'obbligo di reintegro è preservato per i soli licenziamenti illegittimi discriminatori e per quelli disciplinari ed economici con manifesta infondatezza del motivo; in tutti gli altri casi di licenziamento individuale illegittimo per ragioni economiche o disciplinari, il datore di lavoro dovrà solo corrispondere un'indennità risarcitoria compresa tra 12 e 24 mesi.

¹⁹ In realtà la ratio di tale disposizione era quella di alleggerire il contenzioso e agevolare i processi del lavoro.

²⁰ In base a tale legislazione, il datore di lavoro doveva semplicemente comunicare ai lavoratori il licenziamento con lettera, che diventava efficace a partire da un termine successivo al ricevimento o, in alcuni casi, immediatamente.

²¹ Benché la riforma non abbia inciso direttamente sui licenziamenti collettivi, l'*item* ad essi relativo si riduce poiché misura gli oneri 'addizionali' rispetto ai costi dei licenziamenti individuali: aumentando questi ultimi, i primi si riducono.

Figura 2: Indice EPL 1999, 2009 e 2013 (OCSE)



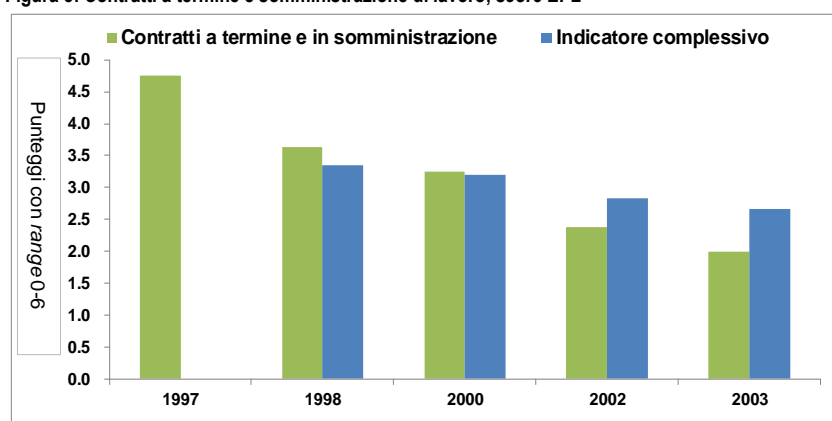
Fonte: elaborazione MEF su dati OCSE.

Rispetto al periodo immediatamente precedente la riforma del 2012, resta invariata la regolamentazione delle assunzioni 'temporanee', così come colta dall'indice EPL²².

Focus sui contratti 'atipici'

Diversamente, come sopra accennato, le riforme precedenti hanno agito in maniera significativa su questo versante: la figura 3 evidenzia che la riduzione dello score dell'EPL fino al 2012 è stata legata, pressoché esclusivamente, all'introduzione di nuove tipologie contrattuali 'atipiche', da parte sia della L. n. 196/1997 (lavoro in somministrazione) sia della L. n. 30/2003 (*job-on-call* e *job-sharing*).

Figura 3: Contratti a termine e somministrazione di lavoro, score EPL²³



Fonte: Elaborazioni MEF su dati OCSE

²² Quest'ultimo in verità non coglie gli effetti della disposizione introdotta dalla L. n. 92/2012 sull'"acausalità" nel caso di prima assunzione a tempo determinato o in somministrazione, che tenderebbe a far aumentare la flessibilità in entrata.

²³ Per gli anni precedenti al 1998 non è possibile ricostruire il valore dell'indice complessivo EPL compatibilmente con la versione aggiornata dell'OCSE (serie storica completa solo dal 1998 in poi), a causa della non disponibilità dei dati per la sub-componente dei 'licenziamenti collettivi'. Il trend della figura 2 include anche la riforma (liberalizzazione) del contratto a termine del 2001 che recepisce la Direttiva europea n. 1999/70/CE.

L'indice EPL dell'OCSE, in quanto indicatore sintetico, necessariamente sacrifica precisione (e dettaglio relativo ai singoli sistemi nazionali) a comparabilità. Di conseguenza, non riesce a cogliere la totalità e la complessità degli specifici aspetti normativi che incidono sulla maggiore/minore rigidità regolamentare del sistema. In particolare, per l'Italia, con riferimento specifico alla L. n. 92/2012, l'indicatore dell'OCSE non cattura:

- a. le nuove disposizioni sul processo del lavoro, tra cui la fissazione di un limite massimo al risarcimento del danno nel caso di licenziamento per motivi economici (che garantisce maggiore certezza giudiziale);
- b. l'esclusione della causa (motivi organizzativi e tecnici) per i contratti o le somministrazioni a termine in caso di primo impiego del lavoratore per la durata massima di un anno non rinnovabile, in quanto 'deroga' alla normativa di carattere generale;
- c. l'aumento dei termini minimi tra due contratti a termine successivi e la previsione di modalità di calcolo più restrittive del criterio dei 36 mesi di durata massima complessiva di contratti a termine successivi con uno stesso datore di lavoro;
- d. le restrizioni per i contratti a progetto, per le collaborazioni con partita IVA e per il lavoro a chiamata;
- e. gli aspetti relativi alla copertura/estensione degli schemi di assicurazione contro la disoccupazione e le politiche attive del lavoro.

Infine, l'EPL prescinde dall'effettiva implementazione delle misure legislative e dalla percezione che di esse hanno i destinatari delle stesse e, più in generale, gli agenti economici.

Ciò stimola approfondimenti sull'aspetto dell'*enforcement* attraverso analisi complementari con altri indicatori quali il *Doing Business*²⁴ della Banca Mondiale e/o l'indice c.d. di 'Incertezza di Assunzione'²⁵ dell'ILO.

Tenendo sempre presente la difficoltà di distinguere l'impatto di una *policy* dalle implicazioni negative della crisi economica sul mercato del lavoro, nella sezione successiva si riportano alcune stime preliminari sugli effetti delle due ultime riforme del mercato del lavoro intervenute in Italia, attraverso un'analisi delle transizioni tra stati occupazionali pre- e post- intervento.

GLI ESITI PRINCIPALI DELL'ANALISI - STATI OCCUPAZIONALI E TRANSIZIONI: UN APPROCCIO QUANTITATIVO AGLI EFFETTI DELLE RIFORME

Per stimare le probabilità di transizione/permanenza nei diversi stati occupazionali sono stati impiegati modelli *count* e modelli ordinati di

*Alcuni limiti oggettivi
dell'indicatore EPL*

*Impianto metodologico: modelli e
tecniche di analisi*

²⁴Cfr. BM (2013)

<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Employing-workers.pdf> .

²⁵ Cfr. OIL (2013)

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_202326.pdf .

tipo *logit* o *probit*²⁶; questi ultimi consentono controlli sulle caratteristiche socio-demografiche degli individui e, quindi, permettono di isolare la dinamica spontanea del fenomeno²⁷.

A tali modelli è stata applicata la tecnica *'difference-in-differences'* (DiD), che stima la probabilità di permanere in un dato stato occupazionale attraverso l'identificazione di una variabile binaria per lo stato di non-occupazione (in particolare, disoccupati e inattivi, distinti, questi ultimi, in forza-lavoro potenziale - FLP - ed inattivi in senso stretto). È possibile, così, analizzare l'impatto sulle transizioni tra i diversi stati occupazionali di una specifica riforma, pre e post introduzione della stessa, oltre che nel periodo di implementazione. L'ipotesi identificativa è che il *trend* della variabile dipendente (la probabilità di permanenza/transizione) sia lo stesso nei due gruppi in assenza di trattamento. Ciò implica che la *policy* induce una deviazione dal *trend* comune, distinguendo tra soggetti trattati (per es. i lavoratori 'temporanei') e non trattati (per es. i lavoratori 'regolari').

I modelli sopra citati necessitano di dati microeconomici; le basi di dati utilizzate per la nostra analisi sono:

- AD-SILC²⁸, frutto dell'integrazione tra dati campionari di IT-SILC 2005 (ISTAT) e dati amministrativi degli archivi INPS estratti per gli individui presenti nel campione SILC²⁹.

Questo *dataset* consente di ricostruire esattamente con una frequenza mensile le carriere lavorative degli individui del campione fino a 14 anni di vita lavorativa a partire dal loro ingresso nel mercato del lavoro fino alla fine del periodo di osservazione (che, ad oggi, arriva al 2010).

- Accanto ad AD-SILC si è fatto ricorso ai micro-dati della Rilevazione delle Forze di Lavoro condotta trimestralmente dall'ISTAT (RFL-ISTAT), costruendo *panel* longitudinali nell'arco temporale di 15 mesi, durante i quali è possibile seguire i percorsi sia dei disoccupati non percettori di un'indennità, sia degli inattivi (categorie non presenti in AD-SILC).

In estrema sintesi, dall'applicazione del modello *'count'* per la riforma del mercato del lavoro intervenuta nel 2003 (L. n. 30) si verifica (cfr.

Base dati utilizzate: AD-SILC e Forze di Lavoro dell'ISTAT

La riforma del 2003

²⁶ Per dettagli si rinvia al rapporto frutto di una collaborazione tra il MEF e l'Università di Roma Tre, dal titolo *'Valutazione di interventi di riforma del mercato del lavoro attraverso strumenti quantitativi'*, presentato il 13 febbraio al Ministero dell'Economia e delle Finanze (http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/brown_bag/DiDomenico_Scarlato_13022014.pdf).

²⁷ I controlli socio-demografici includono variabili riconducibili a caratteristiche sia specifiche dei lavoratori (i.e. fattori demografici - come età, genere, stato civile e numero di figli, nazionalità, grado di scolarizzazione e partecipazione a programmi di *training* - e caratteristiche legate al lavoro - come la mansione, il settore, le ore lavorate e il salario medio) sia attinenti il contesto geografico fuori dal controllo degli individui (in particolare, la provincia di residenza. Cfr. Ichino *et al.* (2005).

²⁸ Al momento dell'analisi risultavano disponibili i dati al 2010; a seguito dell'aggiornamento di ADSILC saranno possibili ulteriori analisi.

²⁹ Gli archivi amministrativi includono non soltanto i dati delle gestioni previdenziali INPS (i.e. lavoratori dipendenti, pensionati, percettori dell'indennità di disoccupazione, lavoratori domestici, collaboratori o professionisti che versano alla Gestione Separata INPS, artigiani, coltivatori diretti e commercianti) ma anche i dati delle gestioni previdenziali dei professionisti delle casse autonome e di quelle dei dipendenti pubblici (principalmente ex INPDAP ora INPS). Da questo archivio risulterebbe un *panel* retrospettivo costituito da circa 1,2 milioni di osservazioni riferite a circa 43.000 individui.

Tabella 1) che l'effetto netto è stato quello di accentuare la natura duale del mercato del lavoro: la riforma ha, infatti, comportato una riduzione delle transizioni verso rapporti di lavoro a tempo indeterminato, favorendo, invece, le forme 'temporanee' (contratto a progetto e contratto a tempo determinato). In particolare, successivamente alla riforma del 2003:

- la probabilità di uscire dallo stato di non occupazione aumenta solo nel caso di transizioni verso le tipologie di contratti 'atipici', mentre si riduce significativamente se si considerano le transizioni verso rapporti a tempo indeterminato (-4,0 p.p.);
- per i lavoratori a tempo determinato si osserva una riduzione della probabilità di diventare 'regolari' (circa -11,5 p.p.) e un aumento del rischio di diventare non-occupati (+4,0 p.p.).

Le stime ottenute con i modelli *logit* e *probit* ordinati sembrano indicare il contratto a tempo determinato, tra le forme 'non permanenti', come il canale principale di transizione verso un'occupazione più stabile.

Tabella 1 - Probabilità di transizione ('count'), prima e dopo la L. n. 30/2003

	Non occupati	Disocc. o stagionali	Apprend.	Collab.	Tempo determ.	Tempo Indeterm.	N
Intero periodo (1997-2010)							
Non occupati	79,05	0,86	2,30	1,98	3,75	12,05	85.435
Disoccupati o stagionali	23,22	43,10	1,23	1,08	12,60	18,78	5.383
Apprendisti	7,91	0,87	70,37	0,63	5,52	14,69	9.394
Collaboratori	15,02	0,33	0,93	69,78	4,28	9,66	7.849
Tempo determinato	12,37	3,71	2,86	1,47	47,99	31,60	12.615
Tempo indeterminato	6,03	1,33	0,30	0,47	2,15	89,72	152.215
Totale	29,85	2,07	3,49	3,00	5,15	56,43	272.891
Prima dell'introduzione della Legge Biagi (1997-2002)							
Non occupati	78,36	0,96	2,23	1,54	2,72	14,18	38.137
Disoccupati o stagionali	25,95	41,98	1,18	1,03	6,22	23,64	1.946
Apprendisti	8,66	0,95	70,15	0,37	4,89	14,97	2.945
Collaboratori	14,78	0,51	0,32	73,32	2,11	8,95	2.178
Tempo determinato	9,40	2,75	2,58	1,03	44,35	39,89	3.096
Tempo indeterminato	7,33	1,29	0,39	0,42	2,36	88,21	53.067
Totale	34,67	1,97	3,19	2,44	3,92	53,81	101.369
Dopo l'introduzione della Legge Biagi (2003-2010)							
Non occupati	79,66	0,73	2,38	2,27	4,79	10,16	40.619
Disoccupati o stagionali	21,70	43,37	1,14	1,04	16,80	15,95	3.078
Apprendisti	7,51	0,86	70,55	0,63	5,91	14,54	5.688
Collaboratori	15,52	0,30	1,16	68,07	5,27	9,67	5.005
Tempo determinato	13,37	4,09	2,99	1,64	49,53	28,38	8.639
Tempo indeterminato	5,26	1,39	0,24	0,50	2,06	90,56	87.290
Totale	26,59	2,17	3,69	3,31	6,08	58,16	150.319

Fonte: elaborazioni MEF-Roma Tre su dati AD-SILC.

Utilizzando il modello 'count' con dati RFL-ISTAT per la riforma del mercato del lavoro intervenuta nel 2012 (L. 92) si verifica un aumento della probabilità di (cfr. Tabella 2):

- rimanere fuori dal mercato del lavoro per gli inattivi, i disoccupati e la forza lavoro potenziale (FLP) (rispettivamente +0,8, +9,0 e +2,9 p.p.);
- permanere nello stato di disoccupazione (+14,8 p.p.);
- continuare ad avere un contratto a tempo determinato (+4,4 p.p.).

La riforma del 2012

Tabella 2 - Probabilità di transizione ('count'), prima e dopo la L. n. 92/2012

	Inattivi	Disocc.	FLP	Apprend.	Collabor.	Auton.	Tempo determ.	Tempo indeterm.	Totale
Intero periodo									
Inattivi	91,84	1,27	4,51	0,08	0,20	0,68	0,76	0,66	866.969
Disoccupati	13,70	40,19	25,42	0,57	1,44	2,71	10,19	5,78	76.065
FLP	32,56	15,41	39,82	0,27	0,74	1,95	5,78	3,46	126.219
Apprendisti	4,28	3,58	2,67	75,48	0,31	0,77	3,80	9,11	8.752
Collaboratori	9,44	4,63	4,46	0,25	67,92	3,22	5,16	4,92	16.731
Autonomi	3,54	0,73	0,91	0,02	0,19	92,34	0,39	1,88	239.920
Tempo det.	6,21	6,41	7,26	0,38	1,09	0,87	65,84	11,94	85.609
Tempo indet.	1,76	0,88	0,83	0,05	0,11	0,78	1,09	94,51	629.524
Totale	42,67	3,66	6,01	0,43	0,84	11,62	4,25	30,53	2.049.789
Prima dell'introduzione della Legge Fornero									
Inattivi	91,87	1,22	4,50	0,08	0,20	0,70	0,76	0,67	802.862
Disoccupati	13,53	39,59	25,64	0,61	1,49	2,79	10,39	5,97	68.289
FLP	32,73	14,99	39,95	0,28	0,75	2,01	5,77	3,53	116.487
Apprendisti	4,35	3,55	2,62	75,43	0,29	0,80	3,83	9,14	8.283
Collaboratori	9,49	4,59	4,45	0,24	67,88	3,23	5,15	4,97	15.519
Autonomi	3,60	0,71	0,91	0,02	0,19	92,27	0,39	1,90	223.018
Tempo det.	6,26	6,24	7,23	0,38	1,12	0,88	65,77	12,10	78.708
Tempo indet.	1,77	0,86	0,82	0,05	0,11	0,78	1,11	94,50	582.734
Totale	42,73	3,52	5,99	0,44	0,85	11,68	4,23	30,57	1.895.900
Dopo l'introduzione della Legge Fornero									
Inattivi	92,18	1,89	4,31	0,03	0,19	0,35	0,64	0,41	26.733
Disoccupati	14,97	50,36	22,47	0,15	0,93	1,50	6,78	2,85	3.334
FLP	29,18	22,80	38,65	0,10	0,62	1,21	5,42	2,02	4.057
Apprendisti	4,28	3,21	3,21	75,94	0,00	0,53	6,42	6,42	187
Collaboratori	8,89	5,66	3,84	0,40	70,10	2,22	5,25	3,64	495
Autonomi	2,31	0,82	0,72	0,00	0,07	94,20	0,46	1,41	6.936
Tempo det.	4,98	7,87	6,89	0,32	0,88	0,67	70,16	8,23	2.832
Tempo indet.	1,16	0,94	0,68	0,03	0,05	0,52	0,71	95,92	19.297
Totale	42,12	5,64	6,06	0,27	0,77	10,74	4,40	29,99	63.871

Fonte: elaborazioni MEF-Roma Tre su dati RFL-ISTAT.

Il modello *probit* ordinato conferma i risultati ottenuti con quello *count*. In particolare, il 93 per cento degli individui che erano inattivi all'inizio del periodo rimangono tali. Infine, le probabilità marginali mostrano un aumento del rischio di permanere nello stato di collaboratore, mentre non si evidenziano risultati statisticamente significativi per le altre tipologie di contratto. In altri termini, la riforma non sembrerebbe modificare in modo apprezzabile la struttura dell'occupazione per contratti.

Si ribadisce, tuttavia, l'esigenza di interpretare tali risultati con estrema cautela, non essendo stati 'depurati' dagli effetti, inevitabili, della crisi economica.

A tal riguardo, può essere utile riportare alcuni esiti di un recente rapporto della Commissione Europea sulla situazione socio-occupazionale dell'UE³⁰ che stima l'impatto della crisi sulle probabilità di transizione dallo stato di occupato 'regolare', disoccupato e occupato 'temporaneo'³¹. Dall'analisi emerge che, rispetto allo status di occupato 'regolare', i soggetti maggiormente penalizzati dalla crisi risultano le donne, i lavoratori maturi (35-54 anni) e coloro che posseggono un'istruzione media. Per gli occupati compresi nella fascia 15-24 anni si registra, inoltre, un incremento del rischio di diventare disoccupati. Rispetto allo stato di disoccupato, per gli uomini si riscontra una riduzione della probabilità di trovare occupazione. Un aspetto di particolare rilievo che emerge dal rapporto riguarda l'impatto della crisi sulle transizioni dallo stato di occupato 'temporaneo': aumenta, infatti,

³⁰ Cfr. Commissione Europea (2014).

³¹ Lo studio usa un modello 'Search and Matching' sui dati *panel* longitudinali di EU-SILC del 2006 e del 2010 con analisi dei flussi per genere, età e titolo di studio.

per tutte le categorie il rischio di permanenza in un impiego temporaneo o comunque non stabile; per gli uomini si rileva una maggiore probabilità rispetto alle donne di transitare verso uno stato occupazionale 'regolare', sebbene il 'gender gap' sotto tale profilo sembri gradualmente diminuire. I giovani si confermano la categoria con più elevato rischio di diventare disoccupati e gli *high-skilled* quelli con maggiore probabilità di essere occupati.

ALCUNE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Come si è visto, negli ultimi 15 anni in Italia si è verificata una progressiva riduzione della rigidità regolamentare del mercato del lavoro, se pur per ragioni diverse. Il contributo delle riforme è stato orientato ad una maggiore flessibilità dei rapporti di lavoro soprattutto allo scopo di aumentare l'occupazione, in particolare dei giovani e delle donne, e di ridurre i tempi di transizione dalla disoccupazione/inattività verso l'occupazione. Gli effetti sembrano, tuttavia, controversi: in alcuni casi (prima *tranche* di riforme) si accentua la segmentazione tra categorie diversamente tutelate, in altri casi (riforma del 2012) il dualismo sembra ridursi da un punto di vista formale, ma non necessariamente sotto il profilo sostanziale. Quest'ultimo aspetto è legato anche ad un '*implementation gap*', difficilmente quantificabile nelle nostre analisi, ma il cui peso è indubbio.

Sebbene le riforme di per se' non siano in grado di garantire il raggiungimento dei risultati, si può, senza dubbio, monitorarne gli effetti rispetto agli obiettivi prefissati.

Il monitoraggio dalla L. n. 92/2012 previsto dalla stessa riforma³² ha evidenziato, ad esempio, l'esigenza di attivare la forza lavoro potenziale attraverso misure di politica attiva e, al tempo stesso, di rafforzare il sistema di *welfare*.

Come orientamento per futuri interventi di *policy*, si può affermare che, al di là delle dinamiche dei diversi istituti singolarmente considerati, gli interventi di riforma vanno pensati in una logica di sistema.

Infatti, data la complessità del mercato del lavoro, il buon funzionamento dello stesso dipende da come interagiscono le misure di flessibilità in entrata/uscita, di incentivazione dell'occupazione, di supporto sociale e promozione della partecipazione al mercato del lavoro da parte dei beneficiari delle diverse forme di sostegno al reddito, di agevolazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, incluso l'orientamento e la formazione professionale.

A tali aspetti si aggiunge la necessità di garantire una gestione coordinata e sinergica dei vari interventi, spesso demandati a diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Province), e di concepire le riforme strutturali (del mercato del lavoro, dei beni/servizi, etc., i cui effetti richiedono tempi sufficienti per manifestarsi nella loro pienezza) in maniera congiunta, affinché la ripresa occupazionale possa effettivamente seguire quella economica e alla stessa, poi, contribuire.

*Monitoraggio e valutazione:
prime riflessioni sulla L. n.
92/2012*

³² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Blanchard O., e Landier A., (2001), "The Perverse Effect of Partial Labor Market Reform: Fixed Duration Contracts in France", *NBER WP No.8219*.

BM, (2013), "Doing Business 2014 - Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises", Banca Mondiale.

Boeri T., e Garibaldi P., (2007), "Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect?", *Economic Journal*, 117(521), 357-385.

Caretta A., Fabrizi E., e Mossucca R., (2013), "Le dinamiche del mercato del lavoro attraverso le transizioni multi-stato", MEF-Dipartimento del Tesoro, Note tematiche n.1.

CNEL, (2013), "Rapporto sul mercato del lavoro 2012-2013".

Commissione Europea, (2012), "Labour Market Developments in Europe - 2012".

Commissione Europea, (2003), "Employment in Europe 2003".

Commissione Europea, (2007), "Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security".

Commissione Europea (2014), "EU Employment and Social Situation. Quarterly Review".

Contini B., e Trivellato U., (2005), "Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano", in Contini B., e Trivellato U. (ed.), "Eppur si muove: dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano", Il Mulino, 13-86.

Di Domenico G., e Scarlato M, (2014), "Valutazione di interventi di riforma del mercato del lavoro attraverso strumenti quantitativi", MEF-DT e Università di Roma Tre.

Dolado J.J., Garcia-Serrano C., e Jimeno J.F., (2002), "Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain", *The Economic Journal*, 112(June), F270-F295.

BCE, (2012), "Euro area labour markets and the crisis, Structural Issues Report 2012".

Estevão M., (2007), "Labor Market Policies to Raise Employment", *IMF Staff Papers* 54, 113-138.

Giavazzi F., e Tabellini G., (2005), "Economic and political liberalizations", *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1297-1330.

Ichino A., Mealli F., e Nannicini T., (2005), "Temporary Work Agencies in Italy: A Springboard Toward Permanent Employment?", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 64(1), 1-27.

ISFOL, (2013), "Gli effetti della legge 92/2012 sulla dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro", Rapporto n.3.

ISTAT, (2010), "Rapporto annuale 2009 - La situazione del Paese".

ISTAT, (2013), "Rapporto annuale 2013 - La situazione del Paese".

Lucidi F., e Raitano M., (2009), "Molto flessibili, poco sicuri: lavoro atipico e disuguaglianze nel mercato del lavoro italiano", *Economia&Lavoro*, 43(2), 99-115.

Martin J.P., e Scarpetta S., (2011), "Setting It Right: Employment Protection, Labour Reallocation and Productivity", *IZA Policy Paper No. 27*.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, (2014), "Il primo anno di applicazione della L.92/2012".

Mourougane A., e Vogel L., (2008), "Speed of Adjustment to Selected Labour Market and Tax Reforms", *OECD Economics Department Working Paper No. 647*.

OIL, (2013), "Global Employment Trends 2013 - Recovery from a second Jobs Dip", Organizzazione Internazionale del Lavoro.

OCSE, (2004), "OECD Employment Outlook 2004", cap. 2

OCSE, (2012), "Italy Reviving Growth and Productivity", *Better Policies Series*.

OCSE, (2013), "OECD Employment Outlook 2013", capp. 1 e 2.

Venn D., (2009), "Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 89*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento del Tesoro
Direzione I: Analisi economico-finanziaria

Indirizzo:
Via XX Settembre, 97
00187 - Roma

Siti Web:
www.mef.gov.it
www.dt.tesoro.it

e-mail:
dt.segreteria.direzione1@tesoro.it

Telefono:
+39 06 47614202
+39 06 47614197

Fax:
+39 06 47821886

© Copyright:

2014, Desislava Dankova, Germana Di Domenico, Giancarlo Infantino, Manuela Pàlmera.

Il documento può essere scaricato dal sito web www.dt.tesoro.it e utilizzato liberamente citando la fonte e l'autore.

Comitato di redazione: Lorenzo Codogno, Mauro Marè, Libero Monteforte, Francesco Nucci, Franco Peracchi

Coordinamento organizzativo: Marina Sabatini

