



INAPP POLICY BRIEF

IL RUOLO DEGLI INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE NEL 2021: LAVORO A TERMINE, PART TIME, FRAGILITÀ CONTRATTUALE

Se gli incentivi all'occupazione nascono come politica pubblica per sostenere un cambiamento ritenuto rilevante e non raggiungibile autonomamente in regime di mercato, l'esame dell'andamento degli incentivi all'occupazione nel 2021, 'anno della ripresa' segnala la necessità di riaprire una riflessione sulla ratio e sul ruolo delle misure di agevolazione. A fronte, infatti, di un take up relativamente basso delle misure (il 24% dei nuovi contratti nel 2021 è prodotto di specifiche agevolazioni), l'occupazione generata riflette e non corregge le criticità strutturali della partecipazione di uomini e donne (compresa la classe di età giovanile). Ci riferiamo al ruolo prevalente del lavoro a termine, del tempo parziale e della doppia fragilità dettata dal combinato tra tempo determinato e part time, fattori che continuano a penalizzare, in termini retributivi e di prospettiva, i target più fragili nel mercato del lavoro.

INAPP*

Nuove assunzioni agevolate

Le nuove attivazioni contrattuali nel 2021 hanno superato i 7 milioni, di cui il 41% riguarda donne (tabella1). Di questi 7 milioni, il 24% è avvenuto grazie a una forma di agevolazione (e nello specifico hanno usufruito di un incentivo il 25% delle oltre 4milioni di assunzioni maschili e il 23% dei quasi 3 milioni di assunzioni femminili).

* A cura di Valentina Cardinali.

Tabella 1. Nuove assunzioni per genere e tipologia (totali, con agevolazioni, senza agevolazioni). Incidenza % assunzioni agevolate sul totale per genere e quota % donne per tipologia – 2021

	M	F	Tot	%F
Assunzioni agevolate	1.041.024	673.901	1.714.925	39,3
Assunzioni totali	4.232.320	2.935.246	7.167.566	41,0
% assunzioni agevolate su totale	24,6	23,0	23,9	

Fonte: elaborazione Inapp su Inps 2021

Scendendo nel dettaglio delle tipologie di agevolazioni attive al 2021, la tabella 2 evidenzia come il contributo maggiore fornito alla nuova occupazione totale sia detenuto dall'incentivo Decontribuzione Sud¹ che ha determinato il 66% dei nuovi contratti agevolati (il 71% di quelli maschili e il 57% di quelli femminili). Segue l'apprendistato² che incide per il 21% senza differenze di genere. Da segnalare, il contributo dei due incentivi rivolti a target specifici: a) Incentivo donne (nelle due forme legge n.92/2012 e legge n.178/2020)³ che con oltre 83700 attivazioni hanno contribuito al 4,8% dell'occupazione totale e al 12% di quella specificatamente femminile; b) Esonero Giovani (nelle due forme legge n. 205/2017 e legge n.178/2020)⁴ che con oltre 100.000 contratti ha contribuito per il 6%.

Tabella 2. Nuove assunzioni per tipologia di agevolazione (v.a e % F per tipologia) – incidenza % tipologia su totale per genere – 2021

Tipologia di incentivo/genere					% Tipo agevolazione su totale		
	M	F	Tot	% F	M	F	Tot
Apprendistato	219.169	143.839	363.008	39,6	21,1	21,3	21,2
Esonero giovani L. n.205/2017	6.503	4.514	11.017	41,0	0,6	0,7	0,6
Esonero giovani L. n.178/2020	51.449	37.604	89.053	42,2	4,9	5,6	5,2
Incentivo donne L. n.92/2012	0	52.176	52.176	100,0	0,0	7,7	3,0
Incentivo donne L. n.178/2020	0	31.591	31.591	100,0	0,0	4,7	1,8
Decontribuzione Sud	740.472	383.826	1.124.298	34,1	71,1	57,0	65,6
Altre misure	23.431	20.351	43.782	46,5	2,3	3,0	2,6
Totale assunzioni agevolate	1.041.024	673.901	1.714.925	39,3	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Inapp su Inps 2021

¹ Decontribuzione Sud: agevolazione contributiva introdotta dalla legge n.104/2020 art. 27 che prevede l'esonero del 30% dei contributi a carico dei datori di lavoro dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020, con riferimento ai rapporti di lavoro dipendente la cui sede di lavoro sia situata in regioni del Mezzogiorno previa autorizzazione della Commissione europea (circolare 122/2020). La legge n.178/2020 (legge di bilancio 2021) ha previsto di estendere l'esonero contributivo fino al 2029 con una percentuale pari al 30% fino al 31 dicembre 2025, al 20% per gli anni 2026 e 2027 e infine pari al 10% per gli anni 2028 e 2029 (circolare n.33/2021).

² Apprendistato: inquadramento contrattuale rivolto ai giovani tra i 15 e i 29 anni, con il quale l'azienda s'impegna ad addestrare l'apprendista, attraverso fasi d'insegnamento pratico e tecnico-professionale tali da consentirgli di acquisire una qualifica professionale. Il contratto di apprendistato prevede sia agevolazioni di natura contributiva che incentivi retributivi e fiscali. L'agevolazione contributiva consiste in una riduzione dell'aliquota contributiva che è pari al 11,31% per tutta la durata del periodo di apprendistato. Tale misura è riconosciuta anche per i dodici mesi successivi in caso di mantenimento del contratto

³ Incentivo donne: agevolazione contributiva introdotta dalla legge n.92/2012 che prevede l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, nella misura del 50% dell'ammontare dei contributi stessi, per le assunzioni di donne di qualunque età, prive di impiego da almeno ventiquattro mesi ovvero prive di impiego da almeno sei mesi e appartenenti a particolari aree. Successivamente la legge n.178/2020 ha stabilito che per questa agevolazione l'esonero sia pari al 100% per le assunzioni/trasformazioni effettuate nel biennio 2021-2022 (circolare Inps n.32/2021).

⁴ Esonero giovani: agevolazione contributiva strutturale introdotta dalla legge n.205/2017 che prevede l'esonero del 50% dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro per le nuove assunzioni a tempo indeterminato a tutele crescenti effettuate dal 1° gennaio 2018 la cui durata è pari a trentasei mesi a partire dalla data di assunzione (circolare Inps n.40/2018). Successivamente la legge n.178/2020 ha stabilito che per questa agevolazione l'esonero sia pari al 100% per le assunzioni/trasformazioni a tempo indeterminato effettuate nel biennio 2021-2022 e, per le sole regioni del mezzogiorno, la durata diventa di quarantotto mesi (circolare Inps n.56/2021).

Incentivi e tipologia contrattuale

Quale tipo di occupazione abbiano determinato gli incentivi è illustrato alla tabella 3, in cui per ogni forma di agevolazione attiva al 2021 sono riportate le incidenze percentuali della tipologia di assunzione attivata per genere.

Escludendo l'apprendistato – che ha dato origine per l'86% a contratti di analoga natura e l'Esonero giovani che opera nello specifico caso dell'occupazione a tempo indeterminato (compresa la somministrazione), gli incentivi che invece consentivano di attivare sia rapporti a tempo indeterminato sia rapporti a termine o discontinui (come Incentivo donne e Decontribuzione Sud), non hanno corretto, ma riprodotto, il quadro e le relative criticità presenti nelle assunzioni non agevolate. Ci riferiamo alla prevalenza del lavoro a termine e del tempo parziale (v.oltre).

Il 55 % dell'occupazione creata da Decontribuzione Sud è a tempo determinato contro il 16% di quella a tempo indeterminato, superata anche dal lavoro stagionale (18%). Questo schema si ripete sia per uomini che per donne, ma si segnala una incidenza maggiore del lavoro stabile per gli uomini (17% contro 13%) e del lavoro stagionale per le donne (23% contro 16%). Quindi, le nuove assunzioni di donne effettuate con Decontribuzione Sud, che ricordiamo sono il 34% del totale (tabella 2), continuano ad essere in numero inferiore a quelle degli uomini e con una maggiore precarietà e discontinuità.

Tabella 3. Incidenza % tipologia contrattuale su nuove assunzioni agevolate – per genere e tipologia di incentivo – 2021

Tipologia di incentivo	Tipologia di assunzione	% tipologia assunzione per incentivo - totale		
		M	F	Tot
Apprendistato	Assunzioni in apprendistato	88,3	83,5	86,4
	Assunzioni stagionali	10,8	16,0	12,9
	Assunzioni in somministrazione	0,9	0,5	0,8
	Totale	100,0	100,0	100,0
Esonero giovani legge n.205/2017	Assunzioni a tempo indeterminato	77,8	86,4	81,3
	Assunzioni in somministrazione	22,2	13,6	18,7
	Totale	100,0	100,0	100,0
Esonero giovani legge n.178/2020	Assunzioni a tempo indeterminato	95,6	97,4	96,4
	Assunzioni in somministrazione	4,4	2,6	3,6
	Totale	100,0	100,0	100,0
Incentivo donne legge n.92/2012	Assunzioni a tempo indeterminato	0	11,0	11,0
	Assunzioni a termine	0	24,9	24,9
	Assunzioni stagionali	0	7,6	7,6
	Assunzioni in somministrazione	0	56,5	56,5
	Totale	0	100,0	100,0
Incentivo donne legge n.178/2020	Assunzioni a tempo indeterminato	0	45,2	45,2
	Assunzioni a termine	0	47,2	47,2
	Assunzioni stagionali	0	2,3	2,3
	Assunzioni in somministrazione	0	5,0	5,0
	Assunzioni con contratto intermittente	0	0,2	0,2
	Totale	0	100,0	100,0
Decontribuzione Sud	Assunzioni a tempo indeterminato	17,4	12,7	15,8
	Assunzioni a termine	55,7	52,4	54,6
	Assunzioni stagionali	16,0	22,7	18,3
	Assunzioni in somministrazione	6,6	5,3	6,2
	Assunzioni con contratto intermittente	4,2	6,9	5,1
	Totale	100,0	100,0	100,0
Altre misure	Assunzioni a tempo indeterminato	40,6	14,6	28,5
	Assunzioni a termine	51,8	84,6	67,1
	Assunzioni stagionali	1,5	0,6	1,1
	Assunzioni in somministrazione	6,1	0,1	3,3
	Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Inapp su Inps 2021

Nel caso dell'incentivo esclusivamente rivolto alle donne, un quarto dell'occupazione generata dalla misura ex legge n.92/2012 è a termine, mentre nel caso della legge n.178/2020 le quote si bilanciano (47% a tempo determinato, 45% a tempo indeterminato). Ma l'ottimismo apparente di questo dato viene presto corretto dalla verifica dell'incidenza del part time (v.oltre).

Incentivi e part-time

Nel 2021, un ruolo importante nel complesso delle nuove assunzioni totali (con e senza agevolazioni) continua a detenerlo il part-time, come condizione contrattuale di ingresso (è a tempo parziale il 37% di tutte le nuove assunzioni), ma con una radicata differenza di genere. Nonostante le nuove assunzioni di donne siano solo il 41% del totale, la quota di part time femminile è del 51%, contro il 27% maschile.

Se osserviamo, invece, l'incidenza del part time sui due gruppi distinti di assunzioni agevolate e di assunzioni non agevolate notiamo come la presenza di un'agevolazione non abbia offerto un correttivo a questo fenomeno. Infatti, di tutte le assunzioni agevolate (che ricordiamo essere il 24% del totale) sono a part time il 44%, mentre in quelle non agevolate sono a part time il 35%. In ottica di genere, la quota di part time femminile nelle assunzioni con incentivo è il 60% contro il 33% maschile, mentre in quelle non agevolate è il 48% contro il 26% maschile. Incide in questo quadro la presenza di incentivi rivolti esclusivamente alle assunzioni femminili, in quanto, come evidenzia anche la tabella 5, proprio tale forma di agevolazione ha ampliato l'offerta di impieghi a tempo parziale.

Tabella 4. Nuove attivazioni totali (v.a) e part time (v.a e %) per genere – 2021

	Assunzioni totali			Assunzioni agevolate			Assunzioni non agevolate		
	Totale	Part time	%PT	Totale	Part time	%PT	Totale	Part time	%PT
M	4.232.320	1.157.430	27,3	1.041.024	343.689	33,0	3.191.296	813.741	25,5
F	2.935.246	1.487.800	50,7	673.901	406.932	60,4	2.261.345	1.080.868	47,8
Tot	7.167.566	2.645.230	36,9	1.714.925	750.621	43,8	5.452.641	1.894.609	34,7

Fonte: elaborazione Inapp su Inps 2021

La tabella 5 illustra questo scenario per il dettaglio delle tipologie di incentivo attive nel 2021 e la figura 1 fornisce un'evidenza per genere del legame tra numerosità dei contratti attivati da ogni incentivo e la relativa quota di part time.

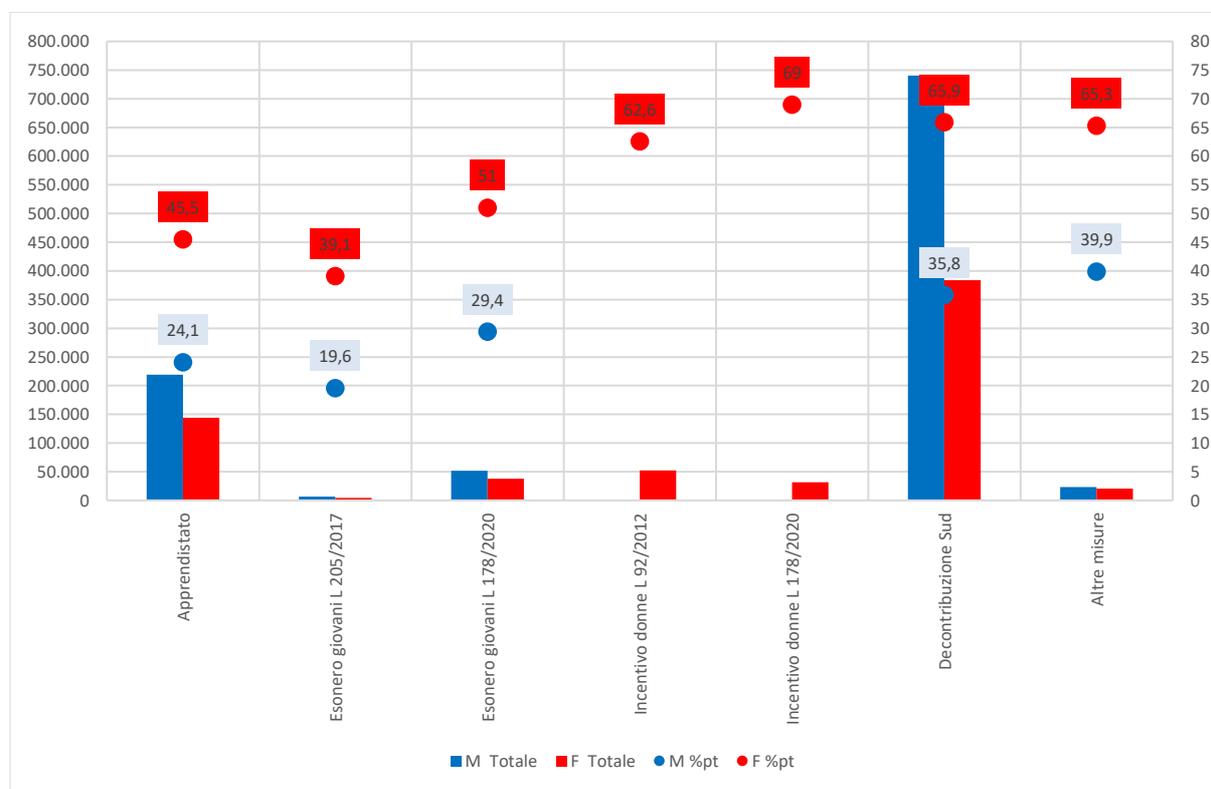
Tabella 5. Nuove attivazioni totali e part time per tipologia di agevolazione e genere (v.a). Incidenza del part time per tipologia e quota nuove attivazioni donne per tipologia (%) – 2021

Tipologia di incentivo	M			F			Tot		
	PT	Totale	%pt	PT	Totale	%pt	PT	Totale	%pt
Apprendistato	52.894	219.169	24,1	65.436	143.839	45,5	118.330	363.008	32,6
Esonero giovani L. n.205/2017	1.277	6.503	19,6	1.765	4.514	39,1	3.042	11.017	27,6
Esonero giovani L. n.178/2020	15.105	51.449	29,4	19.166	37.604	51,0	34.271	89.053	38,5
Incentivo donne L. n.92/2012	-	-		32.658	52.176	62,6	32.658	52.176	62,6
Incentivo donne L. n.178/2020	-	-		21.788	31.591	69,0	21.788	31.591	69,0
Decontribuzione Sud	265.059	740.472	35,8	252.839	383.826	65,9	517.898	1.124.298	46,1
Altre misure	9.354	23.431	39,9	13.280	20.351	65,3	22.634	43.782	51,7
Totale Assunzioni Agevolate	343.689	1.041.024	33,0	406.932	673.901	60,4	750.621	1.714.925	43,8
Nessuna agevolazione	813.741	3.191.296	25,5	1.080.868	2.261.345	47,8	1.894.609	5.452.641	34,7
Totale Assunzioni	1.157.430	4.232.320	27,3	1.487.800	2.935.246	50,7	2.645.230	7.167.566	36,9

Fonte: elaborazione Inapp su Inps 2021

Tutte le forme di agevolazione sui contratti maschili hanno generato un part time totale del 33% (un range che va dal 20% di Esonero Giovani legge n.205/2017 al 36% di Decontribuzione Sud). Nel caso dei contratti agevolati a donne il part time presenta un valore totale del 60%, e tutte le forme di agevolazione vanno da un minimo del 39% nel caso di Esonero giovani legge n.205/2017 sino al 69% di Incentivo donne legge n.178/2020. Paradossalmente, la quota più elevata di part time si registra proprio nelle forme di incentivo esclusivamente rivolto all'assunzione di donne, il target maggiormente penalizzato dalla presenza di orario ridotto nel mercato del lavoro.

Figura 1 Nuove attivazioni contrattuali agevolate (v.a. asse sx) per genere e incidenza % part time sul totale per genere e tipologia di incentivo (asse dx) – 2021



Fonte: elaborazione Inapp su Inps 2021

Incentivi, lavoro a termine e part time: la doppia fragilità

Se associamo al part time la forma contrattuale a termine (tabella 6) – per le tipologie di incentivo che lo prevedono come opzione – si evidenzia come e quanto gli incentivi abbiano contribuito ad una occupazione caratterizzata da un duplice fattore di debolezza. E nello specifico:

- dei 613.786 contratti a termine attivati da Decontribuzione Sud, il 52% è a part time. All'interno di questo dato vi è una profonda differenza di genere. Degli oltre 412.000 contratti a termine maschili è a part time il 39%. Dei 201.294 contratti a donne è a part time il 79%. Il che significa che i contratti a termine delle donne pur essendo la metà di quelli degli uomini sono quasi completamente part time;
- dei 13.000 contratti a termine attivati da Incentivo donne legge n.92/2012, oltre l'80% è anche part time;
- dei 14.923 contratti a termine attivati con Incentivo donne legge n.178/2020, il 79% è anche part time.

Tabella 6. Nuove attivazioni agevolate per tipologia contrattuale, genere e tipologia di incentivo (v.a) – Incidenza % part time per tipologia contrattuale e genere – 2021

Tipologia di incentivo	Tipologia di assunzione	M		F		Tot	
		Tot	%PT	Tot	%PT	Tot	%PT
Apprendistato	Assunzioni in apprendistato	193.502	22,0	120.044	45,0	313.546	30,8
	Assunzioni stagionali	23.635	41,9	23.046	48,1	46.681	45,0
	Assunzioni in somministrazione	2.032	16,1	749	40,3	2.781	22,7
	Totale	219.169	24,1	143.839	45,5	363.008	32,6
Esonero giovani legge n.205/2017	Assunzioni a tempo indeterminato	5.060	21,5	3.900	38,9	8.960	29,1
	Assunzioni in somministrazione	1.443	13,2	614	40,4	2.057	21,3
	Totale	6.503	19,6	4.514	39,1	11.017	27,6
Esonero giovani legge n.178/2020	Assunzioni a tempo indeterminato	49.196	30,4	36.613	51,9	85.809	39,6
	Assunzioni in somministrazione	2.253	6,8	991	18,1	3.244	10,3
	Totale	51.449	29,4	37.604	51,0	89.053	38,5
Incentivo donne legge n.92/2012	Assunzioni a tempo indeterminato	-	-	5.719	66,4	5.719	66,4
	Assunzioni a termine	-	-	13.000	80,5	13.000	80,5
	Assunzioni stagionali	-	-	3.957	64,8	3.957	64,8
	Assunzioni in somministrazione	-	-	29.500	53,7	29.500	53,7
Totale	-	-	52.176	62,6	52.176	62,6	
Incentivo donne legge n.178/2020	Assunzioni a tempo indeterminato	-	-	14.285	64,5	14.285	64,5
	Assunzioni a termine	-	-	14.923	78,5	14.923	78,5
	Assunzioni stagionali	-	-	736	59,6	736	59,6
	Assunzioni in somministrazione	-	-	1.586	27,1	1.586	27,1
	Assunzioni con contratto intermittente	-	-	61	-	61	-
Totale	-	-	31.591	69,0	31.591	69,0	
Decontribuzione Sud	Assunzioni a tempo indeterminato	129.135	28,6	48.582	72,0	177.717	40,5
	Assunzioni a termine	412.492	39,2	201.294	78,9	613.786	52,3
	Assunzioni stagionali	118.592	43,3	87.044	54,1	205.636	47,9
	Assunzioni in somministrazione	48.973	30,5	20.343	58,2	69.316	38,6
	Assunzioni con contratto intermittente	31.280	-	26.563	-	57.843	-
Totale	740.472	35,8	383.826	65,9	1.124.298	46,1	
Altre misure	Assunzioni a tempo indeterminato	9.515	23,0	2.981	47,4	12.496	28,8
	Assunzioni a termine	12.140	53,9	17.227	68,3	29.367	62,4
	Assunzioni stagionali	354	60,5	115	80,9	469	65,5
	Assunzioni in somministrazione	1.422	28,2	28	17,9	1.450	28,0
	Totale	23.431	39,9	20.351	65,3	43.782	51,7
Totale assunzioni agevolate	1.041.024	33,0	673.901	60,4	1.714.925	43,8	

Fonte: elaborazione Inapp su Inps 2021

Trasformazioni contrattuali agevolate

Nel caso delle trasformazioni di contratti preesistenti⁵ (oltre 627 mila di cui oltre 270 mila agevolate), pur nel ridotto ordine di grandezza, gli incentivi hanno svolto un ruolo più incisivo di quanto descritto per le nuove attivazioni contrattuali. Se nel caso dei nuovi contratti, come descritto in tabella 1 l'incentivo ha contribuito per il 24% al totale delle assunzioni, nel caso delle trasformazioni contrattuali, l'incentivo ha contribuito per il 43%, senza rilevanti differenze di genere (tabella 7).

Tabella 7. Numero trasformazioni contrattuali per genere e presenza o assenza di agevolazione – % F per tipologia e incidenza % trasformazioni agevolate su totale – 2021

	M	F	Tot	%F
Trasformazioni agevolate	165.866	105.050	270.916	38,8
Totale trasformazioni	388.121	239.257	627.378	38,1
% trasformazioni agevolate su totale	42,7	43,9	43,2	

Fonte: elaborazione Inapp su Inps 2021

La tipologia di trasformazioni più rilevante (tabella 8) è il passaggio da tempo determinato a tempo indeterminato (483.071 totali, di cui il 31% è avvenuto con incentivo). Da segnalare che, seppur su ridotti valori assoluti (17800 casi), l'incentivo ha avuto un ruolo importante nel favorire il passaggio a tempo indeterminato del lavoro in somministrazione, con un'incidenza del 44%.

Tabella 8. Numero trasformazioni contrattuali per genere e tipologia di trasformazione – % trasformazioni agevolate su totale 2021

	Trasformazioni agevolate			Trasformazioni totale			% agevolazioni su totale per tipologia		
	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot
A tempo indeterminato da lavoro a termine	92.700	57.674	150.374	300.527	182.544	483.071	30,8	31,6	31,1
A tempo indeterminato da lavoro stagionale	2.047	1.339	3.386	5.305	3.783	9.088	38,6	35,4	37,3
A tempo indeterminato da somministrazione	5.958	1.809	7.767	13.012	4.787	17.799	45,8	37,8	43,6
A tempo indeterminato da lavoro intermittente	196	74	270	4.312	3.989	8.301	4,5	1,9	3,3
Altre tipologie*	0	0	0	64.965	44.154	109.119	0	0	0
Totale	165.866	105.050	270.916	388.121	239.257	627.378	42,7	43,9	43,2

*Le trasformazioni da apprendistato a tempo indeterminato, da stagionale ad apprendistato e da somministrazione ad apprendistato sono avvenute senza agevolazione.

Fonte: elaborazione Inapp su Inps 2021

Anche le trasformazioni contrattuali presentano una quota rilevante di part time. Considerando tutte le tipologie di trasformazioni agevolate, specificate nella tab. 8, nel complesso si evince (tabella 9) che sono a part time il 34 % delle trasformazioni, con uno scenario che riproduce il noto squilibrio di genere (49,5% donne e 23,6% uomini). Da rilevare come il 76% delle 4100 trasformazioni di donne con incentivo donne ex 92/2012 e il 71% dei 3245 contratti ex incentivo donne 178/2020 siano part time.

⁵ Sulla base delle codifiche Inps si tratta di trasformazioni a tempo indeterminato (da contratti a termine, stagionali, somministrazione, intermittente e apprendistato) e di trasformazioni in apprendistato da stagionali e somministrazione.

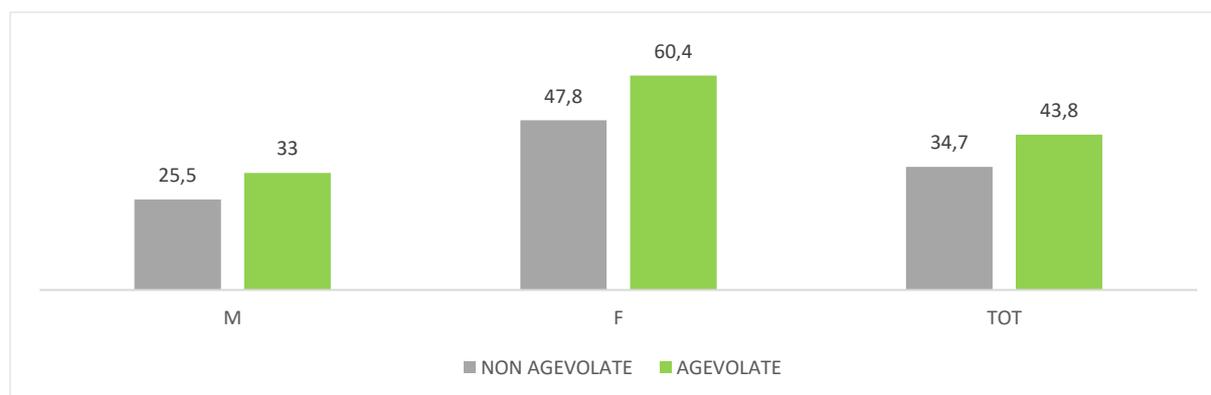
Tabella 9. Trasformazioni contrattuali per tipologia di incentivo e genere (v.a) – % part time su totale per tipologia di incentivo e genere 2021

Tipologia di incentivo		Trasformazioni	%PT per genere
Apprendistato	M	64.965	15,0
	F	44.154	34,3
	Tot	109.119	22,8
Esonero giovani legge n.205/2017	M	4.928	18,1
	F	3.326	40,0
	Tot	8.254	26,9
Esonero giovani legge n.178/2020	M	34.496	24,2
	F	26.683	47,6
	Tot	61.179	34,4
Incentivo donne legge n. 92/2012	F	4.123	75,6
	Tot	4.123	75,6
Incentivo donne legge n.178/2020	F	3.245	71,2
	Tot	3.245	71,2
Decontribuzione Sud	M	58.706	32,3
	F	22.531	74,2
	Tot	81.237	43,9
Altre misure	M	2.771	42,0
	F	988	70,0
	Tot	3.759	49,4
Totale trasformazioni non agevolate	M	222.255	22,5
	F	134.207	55,8
	Tot	356.462	35,0
Totale trasformazioni agevolate	M	165.866	23,6
	F	105.050	49,5
	Tot	270.916	33,6
Totale	M	388.121	22,9
	F	239.257	53,1
	Tot	627.378	34,4

Fonte: elaborazione Inapp su Inps 2021

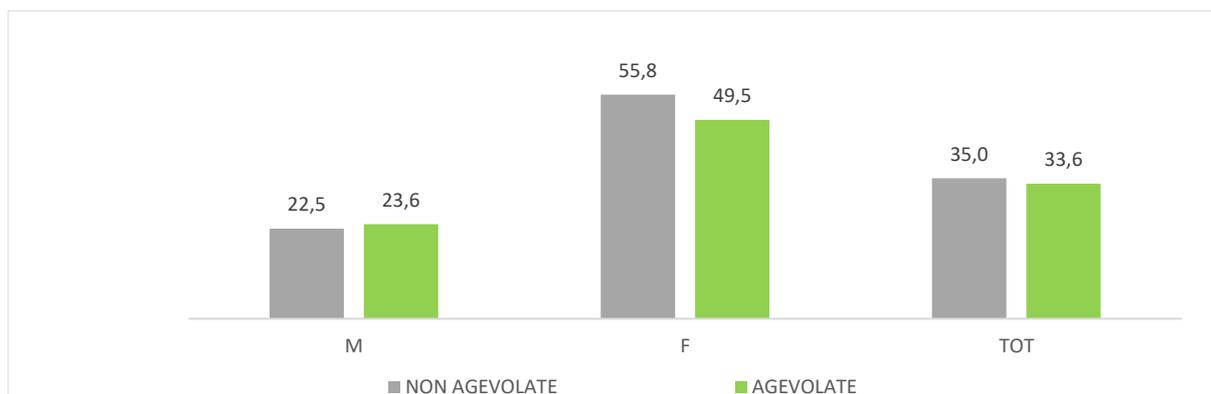
Il ruolo dell'incentivo nella attivazione di forme di lavoro part time sia nel caso delle nuove attivazioni contrattuali sia nel caso delle trasformazioni contrattuali è riportato nelle figure 2 e 3.

Figura 2. Nuove attivazioni contrattuali % part time per genere e presenza/assenza agevolazione



Fonte: elaborazione Inapp su Inps 2021

Figura 3. Trasformazioni contrattuali % part time per genere e presenza/assenza agevolazione



Fonte: elaborazione Inapp su Inps 2021

Riflessioni conclusive. Quale ruolo degli incentivi

Dal momento che gli incentivi nascono come politica pubblica orientata a sostenere e promuovere un cambiamento ritenuto rilevante in condizioni di contesto e di mercato in cui tali obiettivi non sarebbero raggiungibili autonomamente, i dati sinora presentati offrono l'occasione per rinnovare l'esigenza di una riflessione sul ruolo degli incentivi all'occupazione.

Il 24% del totale delle nuove assunzioni del 2021 (corrispondenti a poco più di un milione e 700 mila contratti) è avvenuto tramite incentivo.

Questa spesa pubblica ha originato un'occupazione che, tuttavia, presenta inalterate – e in alcuni casi addirittura rafforzate – le criticità strutturali della partecipazione al mercato del lavoro. Si pensi alla consolidata crescita del lavoro a termine, alla nota specificità femminile del part time e al combinato di lavoro a termine e ad orario ridotto che penalizza target più fragili nel mercato del lavoro, temi rispetto ai quali il meccanismo di incentivazione si è innestato senza produrre alcuna inversione di tendenza.

Circa la rilevanza del part time, si segnala che questi dati fotografano un part time di ingresso nel mercato del lavoro e non una scelta unilaterale di modifica del proprio orario di lavoro. Siamo, quindi, in presenza di un'offerta congrua di impieghi a tempo ridotto che da un lato può certamente intercettare le preferenze della forza lavoro (in particolare femminile), ma dall'altro evidentemente rappresenta anche la cristallizzazione delle strategie di labour hoarding e di contenimento dei costi delle imprese, che rappresentano la principale determinante della crescita del part time involontario.

E quello che appare paradossale è che proprio il ruolo degli incentivi rivolti a target specifici, come l'incentivo donne, rappresentino il principale strumento di perpetuazione e rafforzamento delle criticità di partecipazione del target che dovrebbero sostenere.

Al di là del dibattito sul ruolo propulsivo dell'incentivo, rispetto all'innalzamento di un'occupazione che si sarebbe comunque realizzata anche in sua assenza, la questione rilevante è a monte sulla ratio della misura.

All'interno di uno scenario economico variabile, la presenza di un incentivo dovrebbe avere una mission modulabile: nei periodi successivi ad una crisi, per sollecitare la ripresa può essere importante avere come obiettivo l'aumento della quota di occupazione tout court, qualunque

forma essa abbia. Ma questa funzione non può essere sostenuta a regime, senza valutare il requisito della qualità e della sostenibilità dell'occupazione promossa. Anche gli incentivi concepiti come 'a regime' dovrebbero avere a monte un ragionamento diverso che non sia il semplice prolungamento temporale della formula adottata in congiuntura avversa. Uno dei temi core può essere proprio il ruolo ed il dimensionamento dell'incentivo nella creazione di occupazione a termine.

Recuperando il suo intento originario di politica pubblica agevolativa, l'incentivo, quindi, dovrebbe avere la forza effettiva e simbolica di favorire un'inversione di tendenza, o per lo meno un fattore di mitigazione di una dinamica distorsiva ormai radicata nel mercato del lavoro italiano.

Perché se anche l'incentivo continua a intrappolare i target più fragili nel mercato del lavoro (come le donne) in impieghi a termine, ad orario ridotto e conseguentemente a minore redditività, appaiono esaurite tutte le possibilità di invertire questa tendenza per via di politica pubblica.

Si tratta di promuovere un disegno di policy making che riassegni agli incentivi il ruolo più adeguato nel complesso di una più generale politica di sostegno all'occupazione. Primo, assegnando al versante delle politiche industriali e strategiche il vero ruolo di player nello sviluppo occupazionale e non alle probabili convenienze economiche e fiscali delle imprese in specifiche congiunture. Secondo, assegnare all'incentivo la funzione di strumento correttivo delle dinamiche di reclutamento ordinarie, che giustifichi una spesa pubblica di stimolo al raggiungimento di una finalità più alta e importante della creazione di nuova occupazione tout court. Ovviamente, anche questo ruolo va modulato in relazione alla valutazione degli esiti di intere stagioni di politiche di incentivazione. Se si esclude la stagione degli esoneri del Jobs Act, il take up medio e relativamente basso delle misure di incentivo da parte delle imprese apre una riflessione importante: l'incentivo opera forse solo su una domanda di lavoro marginale, mentre la domanda per le posizioni 'core' ne prescinde? O ancora, in questo spazio, esiste una diversa 'appetibilità' della tipologia di incentivo, nel caso in esame la decontribuzione, rispetto ad altre forme di alleggerimento degli oneri delle imprese? Certamente la riflessione va effettuata accompagnando la prospettiva della quantità di occupazione creata con la sua qualità. Senza questa prospettiva la politica pubblica affronta in modo parziale i temi dei differenziali retributivi (anche di genere), dei bassi salari e della bassa produttività del sistema produttivo italiano, continuando a guardare il dito invece che la luna.

Alcuni diritti riservati (2022) (INAPP)

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons.

Attribuzione - Non Commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 - Italia License.

ISSN 2533-3003



I *Policy Brief* dell'INAPP offrono spunti di riflessione tratti dai temi di ricerca e di analisi realizzati dall'Istituto, a supporto delle politiche pubbliche.

La collana INAPP *Policy Brief* è a cura di Claudio Bensi.

Per info: stampa@inapp.org - www.inapp.org

