



Audizione dell'ISFOL presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2208 Governo, DL 34/2014: disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese

2 aprile 2014

Nota Isfol

Il presente contributo è di ordine tecnico, basato su evidenze empiriche derivanti primariamente dal monitoraggio svolto dall'ISFOL, sulle forme contrattuali di assunzione, quindi esso si compone di:

- un'ampia documentazione statistica;
- alcuni ragionamenti che derivano dalla lettura di questi dati

### ***1. Osservazioni relative alle modifiche alla disciplina del contratto a termine***

Per quanto riguarda il contratto a termine, la Tab. 1 conferma, innanzi tutto, la forte permeabilità dell'istituto alle mutevoli condizioni derivanti dalla congiuntura economica. La caduta di questo tipo di assunzioni nel 2009, in sintonia con la diminuzione generale degli avviamenti al lavoro, ed il loro altalenarsi in relazione ai timidi segni di ripresa ed alle “gelate” ricorrenti, sono la testimonianza di un utilizzo del contratto a termine molto sensibile alle prospettive, più o meno negative, dell'economia: il primo contratto ad essere attivato in caso di segnali positivi, il primo ad essere abbandonato in caso contrario.

**TAB. 1 - Andamento degli avviamenti al lavoro con contratto a tempo determinato. Evidenze ricavate da dati COB, MLPS**

Avviamenti con contratto di lavoro dipendente a tempo determinato secondo la durata prevista

	Fino a 1 mese		Da 2 a 3 mesi		Da 4 a 12 mesi		Oltre 12 mesi		Totale		
	Avviamenti	Comp. %	Avviamenti	Comp. %	Avviamenti	Comp. %	Avviamenti	Comp. %	Avviamenti	Comp. %	
2009	I trim	603.310	40,3	291.761	19,5	578.147	38,6	25.514	1,7	1.498.732	100,0
	II trim	559.957	38,1	291.820	19,9	586.743	39,9	30.631	2,1	1.469.151	100,0
	III trim	618.968	39,4	309.456	19,7	617.519	39,3	26.743	1,7	1.572.685	100,0
	IV trim	625.381	39,8	319.859	20,4	599.953	38,2	24.984	1,6	1.570.177	100,0
2010	I trim	618.190	39,1	331.049	20,9	606.043	38,3	25.939	1,6	1.581.220	100,0
	II trim	647.897	40,1	319.789	19,8	623.215	38,5	26.485	1,6	1.617.386	100,0
	III trim	663.376	40,0	322.328	19,5	644.964	38,9	25.971	1,6	1.656.640	100,0
	IV trim	653.514	39,5	345.655	20,9	628.185	38,0	25.743	1,6	1.653.097	100,0
2011	I trim	661.932	39,8	340.896	20,5	625.138	37,5	37.025	2,2	1.664.991	100,0
	II trim	665.279	39,2	339.492	20,0	626.247	36,9	67.392	4,0	1.698.410	100,0
	III trim	669.504	41,1	323.459	19,8	558.563	34,2	79.352	4,9	1.630.877	100,0
	IV trim	656.231	40,8	326.121	20,3	574.816	35,7	52.993	3,3	1.610.161	100,0
2012	I trim	688.885	41,1	328.731	19,6	598.590	35,7	60.824	3,6	1.677.030	100,0
	II trim	680.000	41,9	333.349	20,6	584.038	36,0	23.826	1,5	1.621.212	100,0
	III trim	684.124	42,4	335.754	20,8	568.255	35,3	23.746	1,5	1.611.880	100,0
	IV trim	691.426	41,8	319.427	19,3	618.733	37,4	25.358	1,5	1.654.945	100,0
2013	I trim	695.988	43,1	310.274	19,2	586.360	36,3	23.567	1,5	1.616.189	100,0
	II trim	691.624	42,1	332.134	20,2	596.060	36,3	21.464	1,3	1.641.282	100,0
	III trim	685.766	42,3	330.813	20,4	584.902	36,0	21.381	1,3	1.622.861	100,0
	IV trim	715.770	43,5	328.067	19,9	581.808	35,3	20.645	1,3	1.646.290	100,0

Dati destagionalizzati

Fonte: ISFOL - Elaborazioni su dati COB, MLPS

Dal monitoraggio citato, come emerge dalla Tab. 2, si rilevano elementi interessanti con riferimento agli effetti dei mutamenti legislativi intervenuti nel periodo considerato (2009-2013). La c.d. riforma Fornero (l. n. 92/2012), ad esempio, sembra aver innescato un maggiore ricorso al contratto a tempo determinato (ovviamente in termini relativi, nel confronto con le altre forme contrattuali utilizzate nello stesso periodo, visto che in termini assoluti, data la recessione economica, l'incremento è poco rilevante). L'incidenza dei contratti a tempo determinato sul totale degli avviamenti nel periodo riferito passa dal 62,3% del II trimestre 2012 al 67,3% del IV trimestre. Tale incremento ha riguardato in larga parte assunzioni di breve o brevissima durata, comunque inferiori ai dodici mesi. Parallelamente si registra, nello stesso periodo, una caduta dei contratti intermittenti e di collaborazione (rispettivamente -4% e 1,6%). Il fenomeno può essere interpretato come l'effetto "pulizia" operato dalla legge citata: i vincoli posti dalla stessa legge al ricorso ad altre forme di lavoro (si pensi al lavoro intermittente, alle collaborazioni a progetto, alle partite iva) sembrano aver indotto, come era nelle intenzioni del legislatore, ad un maggiore utilizzo del contratto a termine, istituto contrattuale caratterizzato da flessibilità ma dotato di adeguata protezione sociale. In questa prospettiva il contratto a tempo determinato è stato visto dunque, nel triste panorama dell'asfittico mercato del lavoro italiano, come un possibile punto di equilibrio tra la flessibilità richiesta dalle aziende e la tutela (in termini di salario e di protezione sociale) richiesta dai lavoratori.

Da ciò è derivata l'innovazione (introdotta dalla l. n. 92/2012 e potenziata dalla legge n. 99/2013) finalizzata a consentire l'assunzione a termine a-causale per un periodo massimo di 12 mesi, opportunità circoscritta al primo contratto di lavoro a termine tra gli stessi contraenti. Come si può notare dai dati relativi al IV trimestre 2013, la norma sembra aver prodotto l'ampliamento del numero di rapporti a termine ma in specie di quelli con durata al di sotto dei dodici mesi.

**TAB. 2 - Andamento degli avviamenti secondo tipo di contratti e di composizione percentuale**

	Apprendistato		Collaborazioni		Tempo determinato		Tempo indeterminato		Altro		Intermittente		Totale		
	Avviamenti	Comp. %	Avviamenti	Comp. %	Avviamenti	Comp. %	Avviamenti	Comp. %	Avviamenti	Comp. %	Avviamenti	Comp. %	Avviamenti	Comp. %	
2009	I trim	76.884	3,3	200.614	8,5	1.490.917	63,2	509.413	21,6	15.411	0,7	65.869	2,8	2.359.109	100,0
	II trim	74.383	3,0	189.728	7,7	1.467.665	59,4	639.493	25,9	24.080	1,0	76.399	3,1	2.471.748	100,0
	III trim	74.834	3,1	200.406	8,2	1.589.079	65,0	463.678	19,0	27.463	1,1	90.302	3,7	2.445.762	100,0
	IV trim	74.874	3,1	214.785	8,8	1.561.107	63,8	461.749	18,9	34.780	1,4	100.817	4,1	2.448.112	100,0
2010	I trim	72.040	2,9	218.073	8,9	1.565.127	63,8	462.761	18,8	35.580	1,4	101.395	4,1	2.454.976	100,0
	II trim	76.042	3,0	219.933	8,7	1.612.466	63,6	469.199	18,5	38.682	1,5	119.018	4,7	2.535.340	100,0
	III trim	76.912	3,0	214.727	8,3	1.668.302	64,4	455.894	17,6	41.118	1,6	133.319	5,1	2.590.272	100,0
	IV trim	79.895	3,1	222.476	8,6	1.639.437	63,2	466.412	18,0	42.202	1,6	144.212	5,6	2.594.634	100,0
2011	I trim	76.619	2,9	221.069	8,5	1.663.240	63,6	463.377	17,7	43.589	1,7	146.541	5,6	2.614.433	100,0
	II trim	76.926	2,9	225.629	8,5	1.682.215	63,6	455.237	17,2	44.625	1,7	158.407	6,0	2.643.039	100,0
	III trim	74.517	2,9	226.479	8,7	1.619.155	62,0	474.054	18,2	45.039	1,7	171.286	6,6	2.610.530	100,0
	IV trim	68.037	2,6	221.431	8,6	1.619.820	62,9	432.933	16,8	45.054	1,7	189.574	7,4	2.576.849	100,0
2012	I trim	79.868	2,9	230.732	8,4	1.602.554	61,3	463.428	16,9	44.657	1,6	243.915	8,9	2.745.154	100,0
	II trim	67.606	2,6	216.428	8,4	1.609.781	62,3	434.099	16,8	43.021	1,7	213.948	8,3	2.584.864	100,0
	III trim	65.740	2,6	171.877	6,9	1.618.351	65,1	467.751	18,8	40.956	1,6	120.102	4,8	2.484.778	100,0
	IV trim	64.861	2,7	166.951	6,8	1.640.537	67,3	420.410	17,2	43.364	1,8	102.419	4,2	2.438.541	100,0
2013	I trim	61.267	2,5	170.461	7,1	1.618.661	67,3	405.916	16,9	46.252	1,9	101.616	4,2	2.404.173	100,0
	II trim	60.160	2,5	168.074	7,0	1.638.197	68,1	395.401	16,4	55.581	2,3	89.786	3,7	2.407.198	100,0
	III trim	60.369	2,5	170.261	7,1	1.624.962	68,1	392.454	16,5	55.667	2,3	80.982	3,4	2.384.695	100,0
	IV trim	60.133	2,5	165.780	6,9	1.651.827	68,5	381.121	15,8	60.321	2,5	91.465	3,8	2.410.647	100,0

La riforma contenuta nel recente d. l. n. 34/2014, generalizza la facoltà di assumere a termine senza indicazione della causale, con due vincoli: si riconferma che la durata complessiva, compresi proroghe e rinnovi, non può superare i 36 mesi e si introduce, per ciascun datore di lavoro, un limite massimo del venti per cento di dipendenti a termine sul totale dell'organico. Essa va ben oltre, dunque, la sperimentazione in atto a seguito delle norme del 2012 e del 2013, tuttavia senza lasciare spazio temporale sufficiente ad una adeguata valutazione degli effetti delle precedenti riforme.

L'analisi svolta porta a dire che, pur con tutta la cautela del caso dovuta ai brevi periodi di sperimentazione, la a-causalità prevista dalla L. n. 92/2012 e della Legge n. 99/2013, ha avuto principalmente due effetti:

- un incremento dei contratti a termine, con corrispondente caduta di altre forme di lavoro dotate di minori tutele (in specie, lavoro intermittente e collaborazioni);
- la concentrazione di tale incremento sui contratti di breve di durata (al disotto dei 12 mesi e con punte elevate di durata brevissima).

La nuova disciplina introdotta dal D.L. n. 34/2014 innova profondamente la disciplina della materia poiché va oltre il doppio binario fino ad ora sperimentato (assunzioni a termine fondate sul “causalone” e circoscritta facoltà di assunzione a termine a-causale).

Il nuovo regime generalizza la facoltà di assunzione a-causale e sposta le restrizioni sulla apposizione di un limite percentuale massimo (di fonte legale ma con possibili deroghe da parte della contrattazione collettiva) di contratti a TD sul totale dell'organico.

Come si vede il nuovo regime è così diverso da quello precedente, da non consentire possibili proiezioni sulla base dei dati relativi alla sperimentazione degli ultimi due anni.

In proposito non resta che porre in evidenza la necessità di misure che agevolino il prolungamento della durata dei contratti a termine (come si è detto, spesso di brevissima durata) e la sottoposizione della nuova disciplina, qualunque essa sia, ad un periodo di stabilità normativa tale da consentire una adeguata e significativa opera di monitoraggio.

È l'unico modo per verificare o smentire la tesi sopra esposta secondo cui il contratto a termine può essere “l'asso piglia tutto”, che assorbe le varie forme di lavoro sotto

protetto e per verificare se gli eventuali effetti del nuovo regime saranno prevalentemente visibili nella direzione sopraindicata (restrizione delle forme di lavoro dotate di minore protezione sociale) o, invece, non operino nella erosione di quote di lavoro a tempo indeterminato.

## ***2. Osservazioni relative alle modifiche alla disciplina dell'apprendistato***

Dopo l'introduzione del Testo Unico per l'Apprendistato<sup>1</sup>, ed anche in seguito alle modifiche introdotte dalla lg. 92/2012, il numero di attivazioni di nuovi contratti in apprendistato ha registrato una progressiva e quasi ininterrotta tendenza alla diminuzione (fig. 8). Contrariamente alle aspettative, tale istituto non sembra aver incontrato il favore delle imprese ed appare lontano dal rappresentare il principale strumento di ingresso dei giovani al lavoro, com'era negli auspici della riforma varata con la lg. 92/2012.

Non è facile comprendere se si tratti di un fenomeno congiunturale, conseguente al perdurare della crisi economica ed occupazionale - che ha un impatto maggiore sui più giovani, i destinatari del contratto di apprendistato, e sull'utilizzo delle forme contrattuali percepite come maggiormente impegnative - oppure se il fenomeno sia di natura strutturale, riconducibile in qualche modo ad una riallocazione delle scelte di assunzione delle imprese a sfavore dell'apprendistato e a vantaggio di altre tipologie contrattuali ritenute più vantaggiose. E' possibile, da un lato, che alcuni adempimenti legati all'attivazione del contratto di apprendistato siano ritenuti troppo onerosi per le imprese e, dall'altro, è verosimile che tale forma di lavoro sia comunque percepita al pari di un contratto a tempo indeterminato - caratteristica ribadita dal Testo Unico, anche se rimane inalterata la possibilità di recesso al termine del periodo formativo senza alcun onere per l'impresa - e che gli imprenditori siano disincentivati, a causa della lunga congiuntura negativa, dall'attivare una forma di contratto che in ogni caso rappresenta un investimento di medio-lungo termine.

Un elemento ulteriore che può aver contribuito a deprimere il ricorso al contratto di apprendistato è legato all'aumento del ricorso ai tirocini formativi extracurriculari<sup>2</sup> nel medesimo periodo nel quale si è registrata la flessione dell'apprendistato (fig. 8): i tirocini hanno raggiunto quasi 50.000 unità e sono aumentati nel corso del 2013 di circa 6.500 unità, confermando un trend di crescita avviato nel secondo trimestre 2012<sup>3</sup>, a fronte di una riduzione di pari entità delle attivazioni in apprendistato. In particolare si registrano aumenti rilevanti dei nuovi tirocini nelle fasce di età alle quali è destinato il contratto di apprendistato: +3.000 nuovi tirocini circa nella classe di età fino a 24 anni e +2.330 nella classe compresa tra 25 a 34 anni. Il contesto recessivo può aver generato una concorrenza tra istituti, orientando i datori di lavoro verso uno strumento, il tirocinio, di più facile utilizzo e di gestione più flessibile.

Nel merito del provvedimento va segnalato l'intervento relativo all'apprendistato per "la qualifica e il diploma professionale" sul "conteggio" delle ore di formazione ai fini della determinazione della remunerazione del giovane. È da lungo tempo che gli esperti indicano fra le cause che impediscono la diffusione dell'apprendistato per la qualifica e il diploma (e prima di quello per l'espletamento del diritto-dovere) il mancato equilibrio fra costi (retribuzione dell'apprendista al netto delle ore di formazione) e benefici (agevolazioni contributive), soprattutto nel confronto con il contratto professionalizzante. La soluzione individuata potrebbe consentire di superare la criticità legata ai costi.

Per coerenza di impostazione, sembrerebbe opportuno estendere tale misura anche all'apprendistato di III livello ove la formazione esterna dovesse raggiungere una particolare corposità (ad es. almeno di 400 ore annue).

Ci sentiamo inoltre in dovere di segnalare i possibili problemi che possono derivare dalla mancata richiesta della forma scritta per il PFI. Tale Piano, infatti, è il documento da cui le parti traggono certezza dei loro reciproci diritti e doveri in merito alla formazione.

---

<sup>1</sup> Introdotto con il d.lgs. 167/2011.

<sup>2</sup> Tirocini extracurriculari, sono quelli non inseriti in un percorso formativo e pertanto non vincolanti per il conseguimento di un titolo di studio.



Lasciare indefinito il traguardo formativo e le modalità mediante le quali si intende raggiungere il risultato può avere conseguenze negative, oltre che per il lavoratore anche per il datore di lavoro. Quest'ultimo, ove chiamato a dimostrare da vanti al giudice di aver adempiuto agli obblighi formativi, non avrà un solido riferimento per dimostrare di aver ottemperato ai suoi doveri.

In generale è opportuno tenere presente, infine, che, onde evitare contestazioni in sede europea in merito alla natura degli incentivi connessi all'apprendistato (v. sentenza Corte di Giustizia europea sui contratti di formazione lavoro), è bene non dare la sensazione di indebolire il peso della componente formativa.

---

<sup>3</sup> Il trend di crescita delle attivazioni di tirocini è peraltro proseguito anche dopo l'introduzione dell'indennità obbligatoria, prevista dalla legge 92/2012 e attivata progressivamente dal gennaio 2013.

### ***3. Allegato statistico***

Tab. 1 Composizione degli occupati secondo la tipologia di lavoro  
(valori medi annuali, dati in migliaia)

In età 15 anni ed oltre											
	Dipendenti									Autonomi Valore assoluto	Totale occupati
	Tempo indeterminato			Tempo determinato			Totale				
	Valore assoluto	Incidenza		Valore assoluto	Incidenza		Valore assoluto	Incidenza			
		Su totale occupati	Su occupati dipendenti		Su totale occupati	Su occupati dipendenti		Su totale occupati	Su occupati dipendenti		
2006	14.693	63,9	86,9	2.222	9,7	13,1	16.915	73,6	100,0	6.073	22.988
2007	14.898	64,2	86,8	2.269	9,8	13,2	17.167	73,9	100,0	6.055	23.222
2008	15.123	64,6	86,7	2.323	9,9	13,3	17.446	74,5	100,0	5.959	23.405
2009	15.124	65,7	87,5	2.153	9,3	12,5	17.277	75,0	100,0	5.748	23.025
2010	14.927	65,3	87,2	2.182	9,5	12,8	17.110	74,8	100,0	5.762	22.872
2011	14.937	65,0	86,6	2.303	10,0	13,4	17.240	75,1	100,0	5.727	22.967
2012	14.839	64,8	86,2	2.375	10,4	13,8	17.214	75,2	100,0	5.685	22.899
2013*	14.645	65,3	86,8	2.236	10,0	13,2	16.881	75,3	100,0	5.544	22.424
In età 15-29 anni											
2006	2.298	57,7	70,7	953	23,9	29,3	3.251	81,6	100,0	734	3.985
2007	2.194	56,9	69,6	956	24,8	30,4	3.151	81,7	100,0	703	3.854
2008	2.144	56,5	68,1	1.005	26,5	31,9	3.149	82,9	100,0	648	3.796
2009	1.985	56,9	68,5	911	26,1	31,5	2.896	83,1	100,0	590	3.485
2010	1.823	55,3	67,1	895	27,2	32,9	2.719	82,5	100,0	577	3.295
2011	1.730	54,0	64,8	941	29,4	35,2	2.671	83,4	100,0	531	3.202
2012	1.590	51,8	62,5	955	31,1	37,5	2.545	82,9	100,0	524	3.069
2013*	1.436	51,4	62,5	861	30,8	37,5	2.298	82,3	100,0	495	2.793

\*) Escluso il IV trimestre

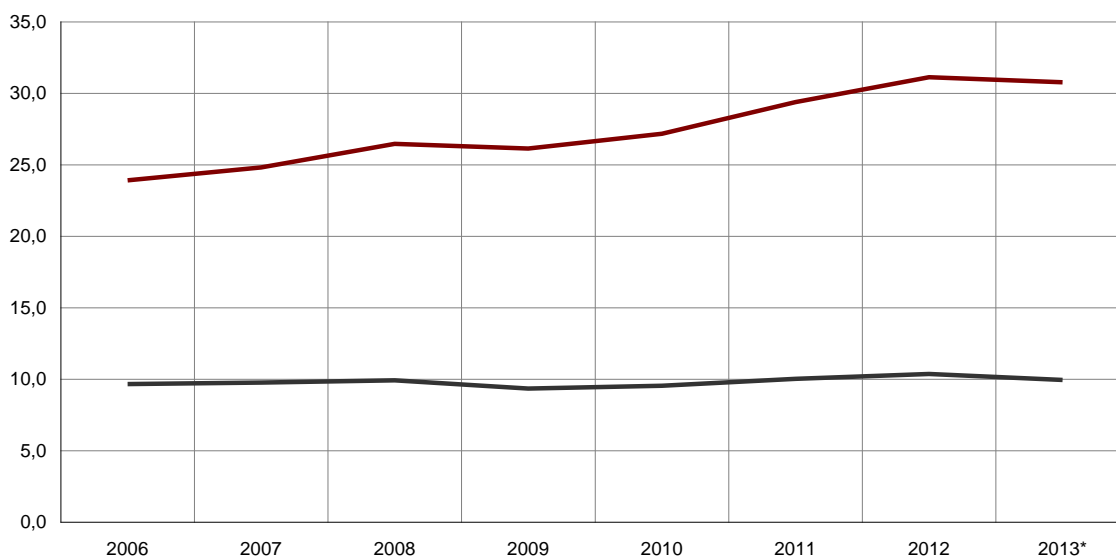
Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat, RCFL

Tab. 2 Indicatori di mobilità del lavoro a tempo determinato

	Tasso di stabilizzazione in 12 mesi		Tasso di uscita dal lavoro a termine verso disoccupazione/inattività		Incidenza del lavoro a termine sugli ingressi	
	15-29 anni	15-64 anni	15-29 anni	15-64 anni	15-29 anni	15-64 anni
2007	26,9	24,6	16,7	16,8	43,6	36,3
2008	29,3	27,6	18,8	18,3	50,2	40,4
2009	21,5	22,9	23,9	22,3	51,5	41,6
2010	21,0	20,9	21,0	20,8	49,8	40,2
2011	22,1	22,9	20,7	20,0	56,1	43,2
2012	16,5	17,7	21,9	21,5	55,9	44,4
2013*	20,0	20,5	26,3	23,5	53,6	43,6

\*) Dato provvisorio  
Elaborazioni Isfol su dati Istat, LFS.

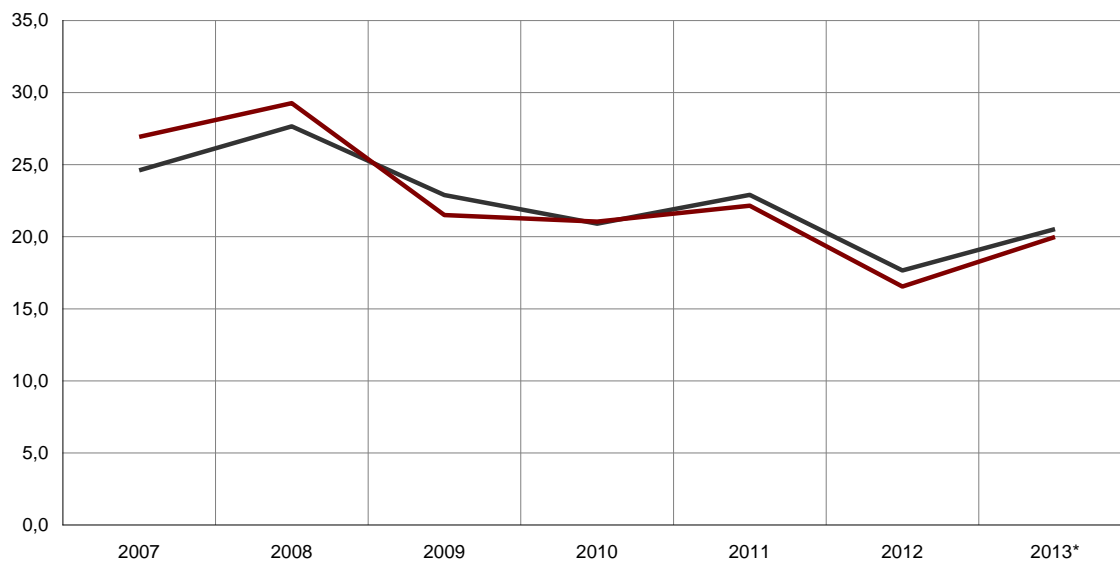
Fig. 1 Incidenza percentuale degli occupati a tempo determinato  
In età 15 anni e oltre e 15-29 anni



\*) Dato provvisorio  
Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, RCFL

— In età 15 anni e oltre    — In età 15-29 anni

**Fig. 2 Tasso di stabilizzazione del lavoro a tempo determinato in 12 mesi  
In età 15 anni e oltre e 15-29 anni**



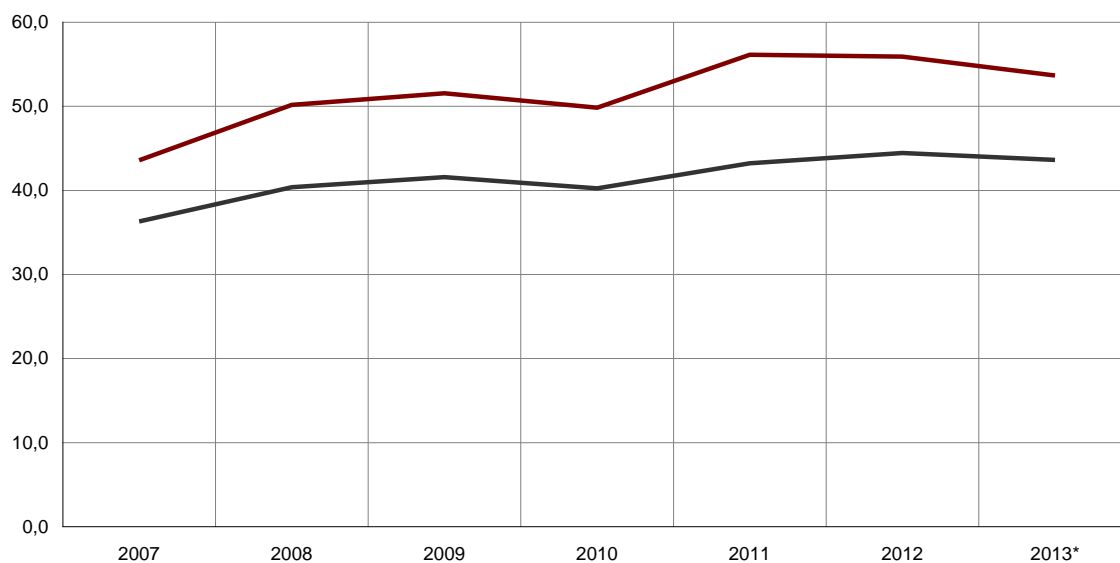
\*) Dato provvisorio

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, RCFL.

— In età 15 anni e oltre

— In età 15-29 anni

**Fig. 3 Incidenza del lavoro a termine sugli ingressi nell'occupazione in 12 mesi  
In età 15 anni e oltre e 15-29 anni**



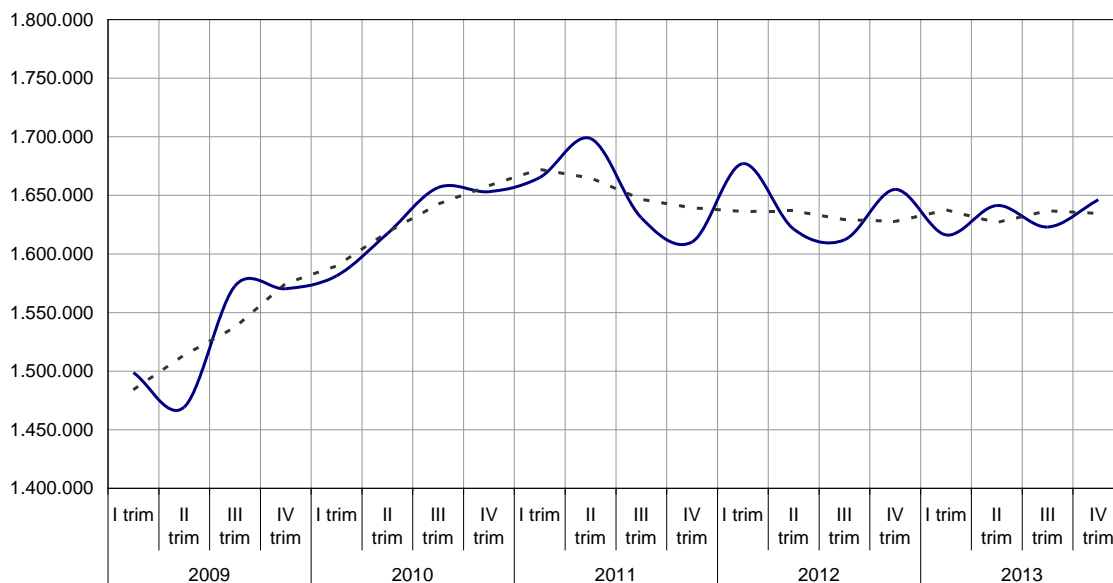
\*) Dato provvisorio

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, RCFL.

— In età 15-64 anni

— In età 15-29 anni

**Fig. 4 Avviamenti con contratto a tempo determinato**

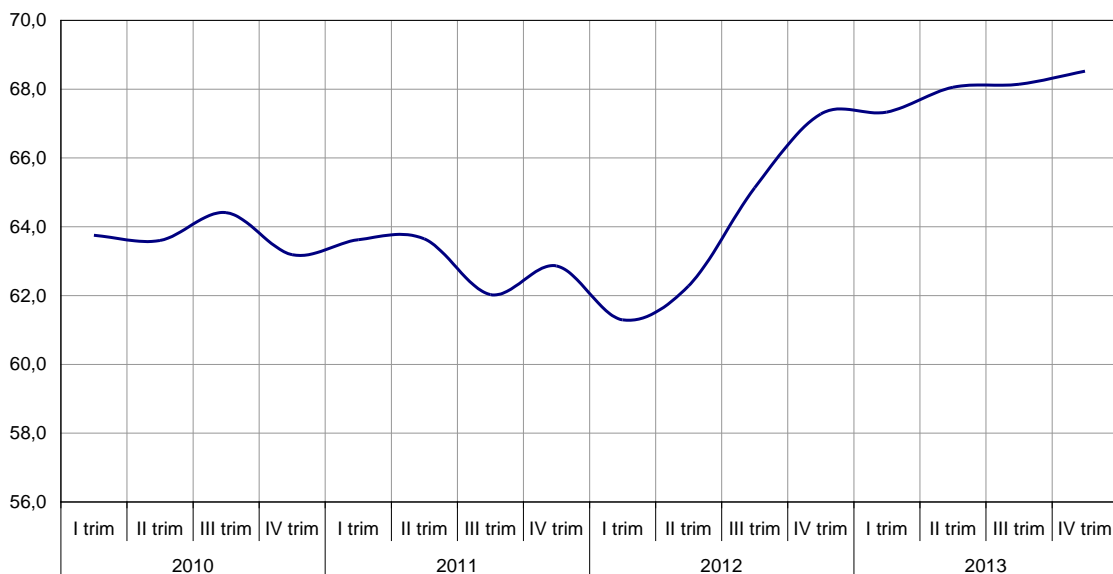


Dati destagionalizzati.

Fonte: Elaborazioni su dati COB, MLPS

— Avviamenti - - - Media mobile (ordine3)

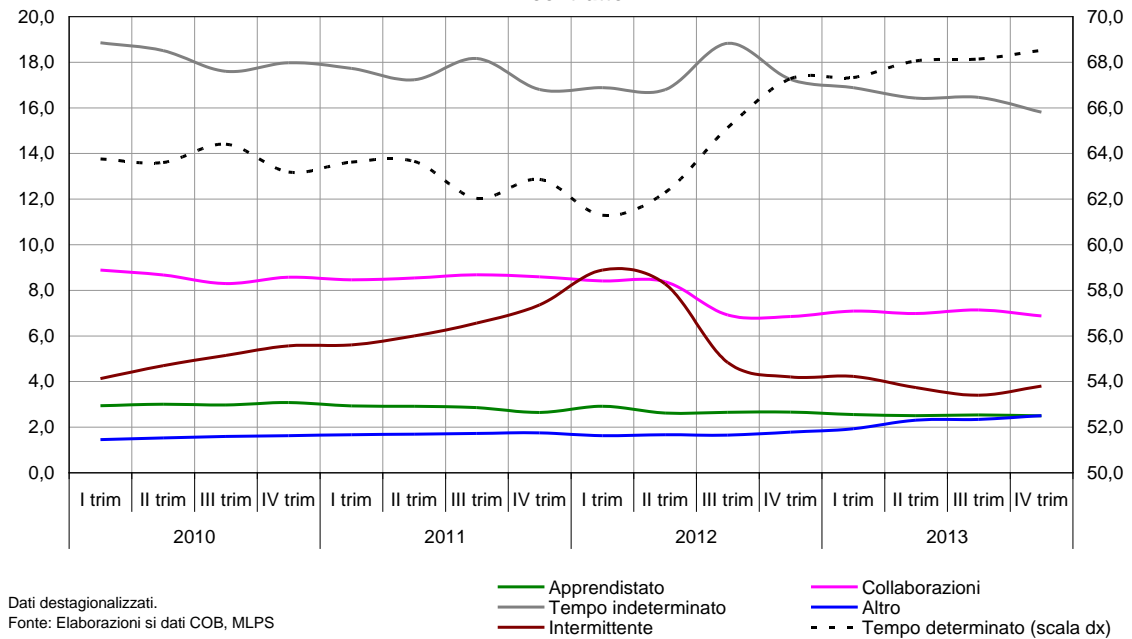
**Fig. 5 Incidenza degli avviamenti con contratto a tempo determinato sul totale degli avviamenti**



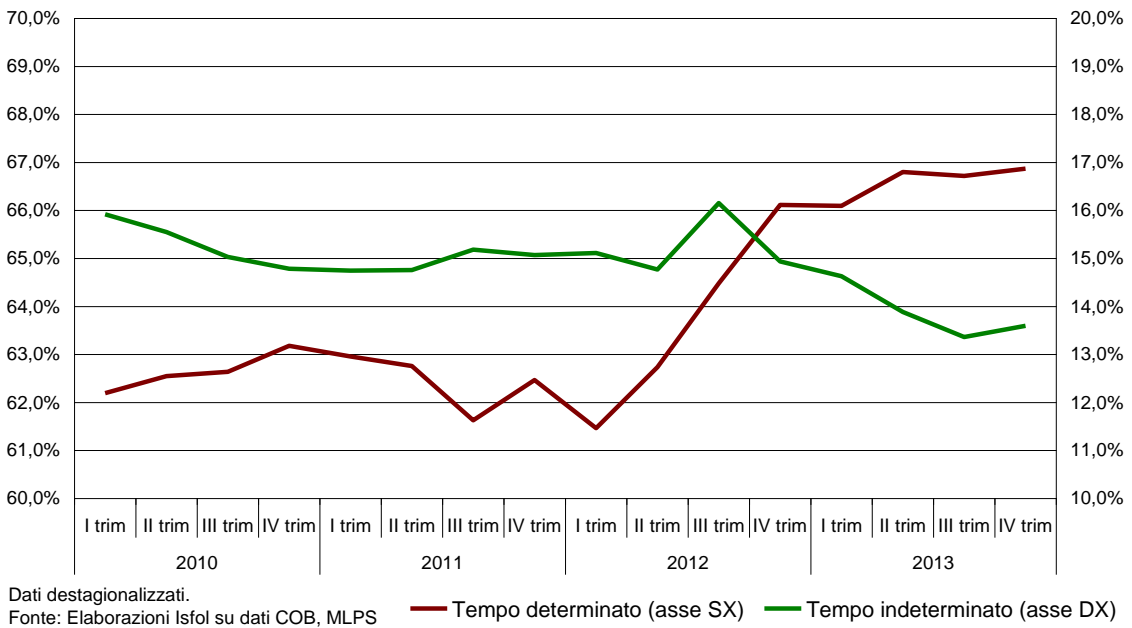
Dati destagionalizzati.

Fonte: Elaborazioni su dati COB, MLPS

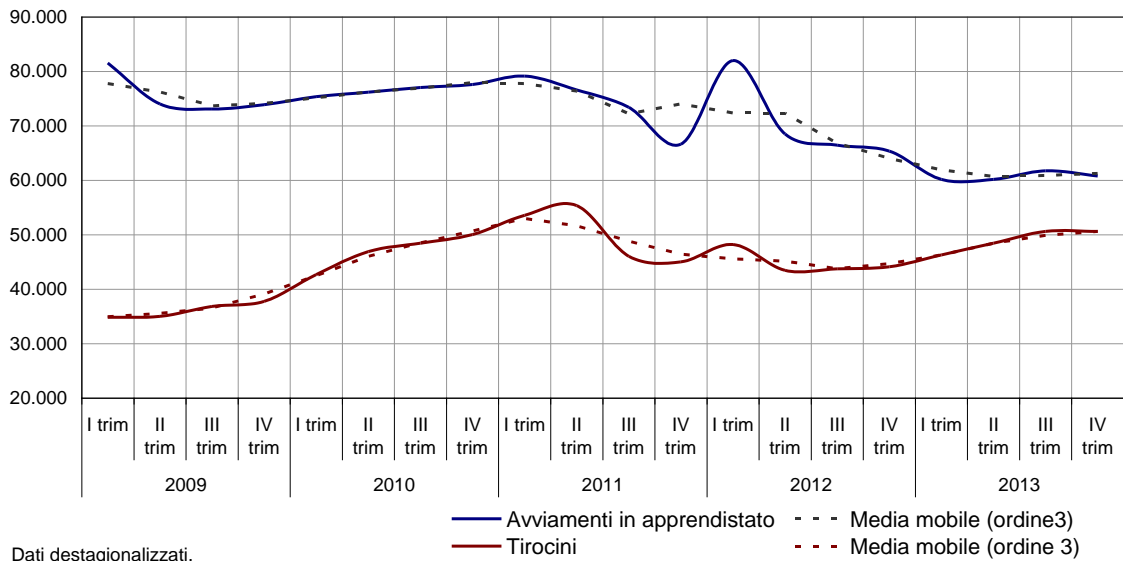
**Fig. 6 Composizione degli avviamenti di nuovi rapporti di lavoro secondo il tipo di contratto**



**Fig. 7 Incidenza percentuale degli avviamenti a tempo determinato e indeterminato in età 15-29 anni sul totale degli avviamenti in età corrispondente**



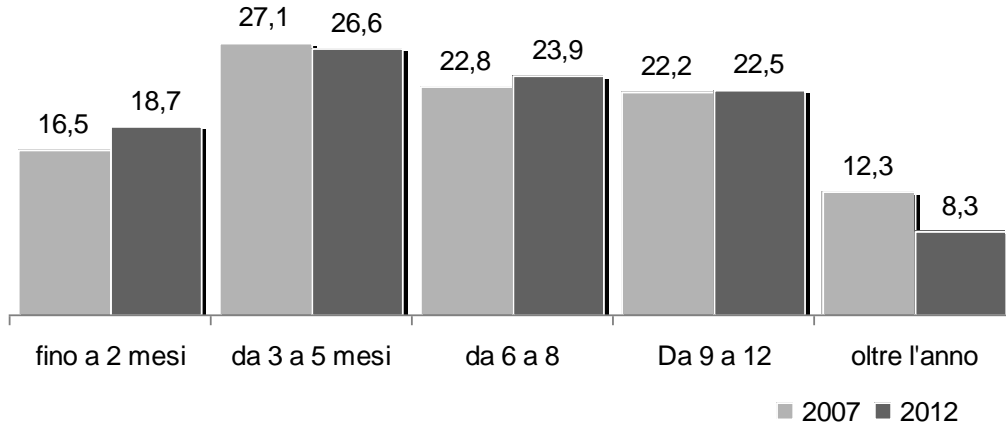
**Fig. 8 Avviamenti di nuovi rapporti di lavoro con contratto di apprendistato e attivazione di tirocini**



Dati destagionalizzati.

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati COB, MLPS, e su dati MLPS, Direzione Generale per le Politiche dei Servizi per il Lavoro, Nota Sistema delle comunicazioni obbligatorie, IV trimestre 2013.

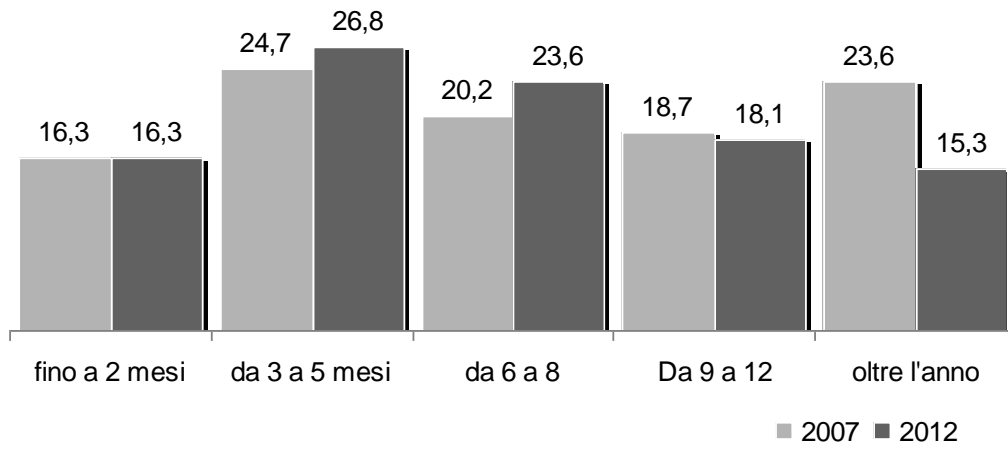
**Fig. 9 Occupati nell'anno con contratto a tempo determinato, per classi di durata. Anni 2007 e 2012, valori percentuali**



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, RCFL.



**Fig. 10 Occupati 15-29 anni nell'anno con contratto a tempo determinato, per classi di durata. Anni 2007 e 2012, valori percentuali**



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, RCFL.