

**COMMISSIONE XI  
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**

**RESOCONTO STENOGRAFICO  
INDAGINE CONOSCITIVA**

**1.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 GIUGNO 2013**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CESARE DAMIANO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Centra Marco, <i>Responsabile ufficio statistico dell'ISFOL</i> .....	10
Damiano Cesare, <i>Presidente</i> .....	3	Cominardi Claudio (M5S) .....	9
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLE MISURE PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA OCCUPAZIONALE, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE</b>		Maestri Patrizia (PD) .....	8
		Miccoli Marco (PD) .....	9
		Polverini Renata (PdL) .....	8
		Simoni Elisa (PD) .....	9
		Varesi Pietro Antonio, <i>Presidente dell'ISFOL</i> .....	4, 11
<b>Audizione di rappresentanti dell'ISFOL:</b>		<b>ALLEGATO:</b> Documentazione presentata dai	
Damiano Cesare, <i>Presidente</i> .....	3, 8, 10, 11	rappresentanti dell'ISFOL .....	13

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: PdL; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
CESARE DAMIANO

**La seduta comincia alle 9.05.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione di rappresentanti dell'ISFOL.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile, l'audizione di rappresentanti dell'ISFOL.

Innanzitutto ringrazio per la loro presenza il dottor Pietro Antonio Varesi, presidente dell'ISFOL, e il dottor Marco Centra, responsabile dell'ufficio statistico. Avverto che hanno messo a disposizione della Commissione una documentazione, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Come sapete, abbiamo inteso deliberare questa indagine anche perché fra poco saremo « messi alla prova » da una proposta del Governo su questo tema. Evidentemente si tratta di un tema cruciale, non solo per la nostra Commissione, ma per tutto il Paese.

L'indagine ha come obiettivo quello di audire istituti importanti, come l'ISFOL, e persone che hanno una grande competenza di carattere politico e anche universitario sui temi dell'occupazione.

In particolare, noi avvertiamo che il Governo, nella proposta che dovrebbe essere avanzata nei prossimi giorni al Consiglio dei ministri, dovrebbe affrontare in primo luogo il tema cruciale del cosiddetto « sconto » del costo del lavoro, e in secondo luogo l'argomento relativo al mercato del lavoro, vale a dire ad una correzione della riforma dell'ex Ministro Fornero.

Si era parlato anche di staffetta generazionale: in seguito ai colloqui che ho avuto con il ministro, mi pare che questo argomento dovrebbe essere più collegato con le tematiche di carattere previdenziale.

L'indagine si svolge in due tempi: un primo tempo dedicato ad acquisire tutte le informazioni utili per una lettura del provvedimento del Governo, e un secondo tempo di approfondimento che, secondo le previsioni, si concluderà entro il mese di luglio.

Con questa indagine noi vorremmo comprendere da un punto di vista politico, culturale e statistico qual è l'andamento della situazione, ma avremo anche modo di esaminare quello che è successo nelle passate legislature su alcuni di questi argomenti. Penso al tema del costo del lavoro, che nel passato è stato oggetto di interventi, come è avvenuto nel 2007 con il Governo Prodi, nell'ambito del protocollo del *welfare* di quell'anno. Ricordo anche una serie di interventi prodotti su questo tema dal successivo Governo Ber-

lusconi. Lo stesso discorso vale sicuramente sia per la staffetta generazionale che per il mercato del lavoro.

In sostanza, il nostro intendimento è avere a disposizione tutti gli strumenti per sviluppare una discussione di merito.

Do quindi la parola al dottor Pietro Antonio Varesi, presidente dell'ISFOL.

**PIETRO ANTONIO VARESI, Presidente dell'ISFOL.** Signor presidente, grazie per l'invito. Ringrazio la Commissione per l'attenzione nei confronti dell'istituto e della sua attività.

Ho portato con me della documentazione, che lascio al presidente per testimonianza dei ragionamenti su cui svolgerò il mio intervento.

Nell'introdurre il tema, seguirò lo schema che è stato proposto dalla Commissione, cercando quindi di distinguere l'intervento in due parti. Intendo mettere in rilievo soprattutto quelle questioni su cui l'istituto, per tradizione, ha una sua competenza specifica, svolgendo da tempo attività di studio, di ricerca e di analisi, e su cui ha forse — non voglio essere temerario — qualcosa in più da dire rispetto ad altri argomenti. È stata dunque fatta una scelta rispetto al tema. È con me il dottor Centra, responsabile del servizio statistica dell'ISFOL, che integrerà il mio intervento su alcuni punti.

Per quanto riguarda la prima questione, relativa alle misure di incentivazione dell'occupazione, mi limito a dire che la riduzione del carico contributivo e fiscale sul lavoro, specie se diretta a ridurre il cuneo tra costo del lavoro e reddito netto percepito dal lavoratore, a noi sembra in grado per un verso di migliorare la competitività complessiva del sistema produttivo, e per altro verso di aumentare la propensione al consumo dei lavoratori a più basso reddito, generando quindi effetti positivi per lo sviluppo del Paese e per l'occupazione.

Vi sono poi evidenze che suggeriscono l'attivazione di politiche per l'occupazione integrate con politiche industriali e di sviluppo, al fine di rendere ancor più efficace quest'azione. Su quest'aspetto

chiederò in seguito al dottor Centra di intervenire per spiegare meglio il concetto.

Quello che mi interessa mettere in evidenza è che non altrettanta efficacia può essere attribuita alle misure che si limitano alla nuova regolazione dei contratti di lavoro, e che non sono accompagnate da interventi, come quelli che ho descritto, che, ad esempio, riducono il divario tra il costo del lavoro e il reddito netto del lavoratore.

L'esempio più vicino a noi di un intervento di questo secondo tipo può essere rinvenuto nella legge n. 92 del 2012, la cosiddetta « legge Fornero ». In questo caso il legislatore si è limitato a modificare la convenienza dell'imprenditore che intendeva avvalersi di un nuovo dipendente, collaboratore o prestatore d'opera ad utilizzare una forma contrattuale piuttosto che un'altra. In altri termini, il tipo di intervento contenuto nella legge n. 92 del 2012 ha inciso sul funzionamento del mercato del lavoro solo sul versante della modifica della composizione degli avviamenti secondo la diversa forma contrattuale prescelta.

L'ISFOL è stato incaricato di svolgere un monitoraggio proprio sugli effetti della legge n. 92 del 2012 relativamente agli avviamenti al lavoro che sono intervenuti dopo l'entrata in vigore della legge fino al dicembre del 2012, messi a confronto con gli avviamenti registrati nella prima parte del 2012 e negli anni precedenti. Questo ha consentito, sulla base delle risultanze empiriche, cioè dei dati che ci è stato concesso di elaborare sulla base delle comunicazioni obbligatorie ai centri per l'impiego, di porre in evidenza alcuni fenomeni, da valutare con la necessaria cautela.

Sottolineo la necessità di cautela perché, come ricorderete, la legge n. 92 del 2012 prevedeva un monitoraggio annuale. Noi non siamo ancora alla scadenza annuale, e quindi stiamo prendendo in considerazione solo un periodo dell'anno, cioè quello per cui abbiamo a disposizione i dati. Queste risultanze sono da considerare con cautela anche perché non abbiamo i dati sulle partite IVA, che vengono

da altra fonte, cioè dall'INPS, e saranno disponibili prossimamente; così come ci mancano i dati relativi ai tirocini formativi di orientamento. Riguardo a questi ultimi, si potrebbe obiettare che non si tratta di contratti di lavoro. Tuttavia, ad esempio, in un'azione che voglia spingere il contratto di apprendistato come contratto principale di inserimento al lavoro dei giovani, sarebbe quanto mai utile conoscere anche l'andamento del tirocinio formativo di orientamento, per capire se fa concorrenza o meno e in che modo.

In definitiva, con tutte queste cautele, noi abbiamo elaborato un primo rapporto di monitoraggio, che abbiamo messo a vostra disposizione, e che ci fornisce alcune evidenze. La prima evidenza è che abbiamo registrato una caduta sensibile dell'utilizzo del lavoro intermittente e del lavoro mediante collaborazione coordinata e continuativa. Mi dispiace non potervi mostrare una tabella che illustra questi dati. Il lavoro intermittente ha subito una caduta molto drastica. Il lavoro mediante collaborazione coordinata e continuativa ha avuto una caduta sensibile, seppure non altrettanto rovinosa.

Questo vuol dire che la legge n. 92 del 2012 ha introdotto delle regole che hanno indotto i datori di lavoro ad un ricorso meno accentuato a questi tipi di contratto. Una prima considerazione banale, di tipo quantitativo, è dunque che questi due tipi di contratto sono stati meno utilizzati.

Aggiungerei però un'ulteriore osservazione, che mi sembra interessante: questi due contratti scendono significativamente nell'utilizzo, ma non spariscono. Verso ottobre-novembre raggiungono una sorta di stabilizzazione, e nei mesi successivi continuano sempre su quel livello. Questo ci può far pensare che la legge n. 92 del 2012 ha introdotto dei meccanismi — consentitemi di chiamarli così — di pulizia del mercato del lavoro, riportando l'utilizzo di queste forme flessibili ad un livello fisiologico.

Questa legge non ha dunque impedito ai datori di lavoro di utilizzare le forme di lavoro flessibile di cui stiamo parlando (lavoro intermittente e contratti di colla-

borazione a progetto), ma ne ha riportato l'utilizzo ad un livello fisiologico, corrispondente al rispetto di determinate regole.

Voi sapete tutti che con la legge n. 92 del 2012 il lavoro intermittente ha subito un'essenziale modifica, in seguito alla quale di ogni richiesta di prestazione doveva essere data comunicazione obbligatoria al centro per l'impiego. È questa banale regola che ha determinato la caduta di cui stiamo parlando.

Oggi i datori di lavoro possono ancora utilizzare il lavoro intermittente, e lo utilizzano (come dimostra la linea che si è assestata, proseguendo con continuità), ma certamente in misura inferiore rispetto all'evidente gonfiatura che l'istituto aveva conosciuto nel periodo immediatamente precedente all'introduzione della riforma. Nell'utilizzo dell'istituto siamo ritornati ai livelli del 2009, che potremmo considerare più fisiologici.

Il secondo contratto che possiamo prendere in considerazione è il contratto a termine. Nel periodo considerato, cioè fino al dicembre del 2012, il contratto a termine ha conosciuto un incremento sensibile, soprattutto nella parte finale dell'anno. Vi segnalo due possibili cause di questo aumento. Innanzitutto possiamo pensare che l'aumento derivi in parte dall'incertezza generale della situazione economica, che spinge i datori di lavoro ad assumere con rapporti di lavoro di breve durata.

Oltre a questo, ci sono due elementi specifici che mi preme sottolineare. Abbiamo la sensazione che vi sia stato un travaso da contratti intermittenti e collaborazioni coordinate e continuative a lavoro a tempo determinato, e abbiamo qualche elemento empirico che ci supporta in questa indicazione. Infatti, ci sono molti contratti a termine di breve durata (da uno a quattro mesi). Questo fa pensare che si tratti di contratti a termine che hanno ricondotto ad una diversa forma contrattuale quelle esperienze lavorative che prima venivano presentate sotto la veste di contratto di lavoro intermittente o contratto di lavoro a progetto.

La seconda osservazione che mi sembra interessante rispetto al tema del contratto di lavoro a termine è che quest'innalzamento sembra attribuibile anche all'introduzione dell'elemento di acausalità nel primo contratto tra un datore di lavoro e un lavoratore con durata massima di dodici mesi. Questo aumento significativo dei contratti di durata tra quattro e dodici mesi fa pensare che questa nuova misura dell'acausalità che è stata adottata sia stata in qualche modo apprezzata dal mercato e sia una delle cause di quest'innalzamento che noi registriamo.

Sotto questo profilo ci sono elementi che consegniamo alla vostra attenzione, al fine di valutare le proposte che sono al centro del dibattito sulla riforma della legge Fornero.

I contratti di lavoro a tempo indeterminato non sono diminuiti in quantità assoluta. Infatti, da settembre a dicembre del 2012 sono diminuite l'occupazione e le assunzioni nel loro complesso. Come avete visto, noi cerchiamo di parlare di riposizionamento dei contratti l'uno rispetto all'altro, e quindi di quote di mercato che ciascun contratto riesce a acquisire, dato un determinato quadro economico e di assunzioni.

Fatta questa premessa, noi vediamo che i contratti a tempo indeterminato sono gradualmente diminuiti, probabilmente perché sono più sensibili all'andamento economico che all'intervento di provvedimenti legislativi.

Certamente, se la legge n. 92 del 2012 aveva tra le sue ambizioni — voi sapete meglio di me se l'aveva o meno — lo scambio tra una maggiore flessibilità in termini di uscita e una maggiore disponibilità dei datori di lavoro in termini di assunzioni a tempo indeterminato, questo effetto non si è registrato. Direi che l'effetto principale che si registra è la prudenza dei datori di lavoro, a fronte della crisi che tutti conosciamo, e quindi il loro spostamento verso forme contrattuali meno impegnative rispetto a quella del contratto a tempo indeterminato.

Un'ultima osservazione riguarda l'apprendistato. Sull'apprendistato il Paese ha

investito molto negli ultimi anni. Dall'accordo tra Stato, regioni e parti sociali del 2010 si è arrivati al decreto legislativo n. 167 del 2011, e alcune modifiche sono state in seguito inserite anche nella legge n. 92 del 2012. Con l'accordo, con il decreto legislativo e con la legge, si è sempre detto di voler fare dell'apprendistato il principale contratto di inserimento al lavoro dei giovani.

Le evidenze empiriche ci dicono che il contratto di apprendistato non è quel fallimento di cui si parla, però non è nemmeno quella punta di diamante su cui noi speravamo.

Dopo il decreto legislativo n. 167 del 2011, e in particolare nella primavera dell'anno scorso, il contratto di apprendistato ha vissuto una fase particolarmente critica, legata all'incertezza normativa. Voi sapete che il 25 aprile 2012 ha rappresentato un po' la fine di un mondo. Da lì in avanti si applicava unicamente la nuova normativa. Questa nuova normativa però, per quanto riguardava l'apprendistato professionalizzante, faceva riferimento a discipline contrattuali che non erano ancora state definite. Questo ha creato una notevole incertezza nei datori di lavoro.

Il risultato è che nella primavera dell'anno scorso, e quindi prima della legge Fornero, abbiamo avuto una caduta delle assunzioni con contratto di apprendistato. In quei mesi l'apprendistato è sceso in continuazione.

Dopo la legge n. 92 del 2012, e in particolare dopo che le parti sociali hanno disciplinato compiutamente la materia, ritornata la certezza del diritto, i datori di lavoro hanno cominciato a riprendere in considerazione quest'istituto, che gradualmente vediamo salire fino a raggiungere i livelli precedenti.

Questo significa che, grosso modo, l'apprendistato è tornato, sia in termini quantitativi che in termini di quota di mercato, ai numeri che conosceva prima di quella caduta drammatica che vi ho segnalato. Ci sono circa 20.000-25.000 apprendisti assunti ogni mese. L'apprendistato ha ora

una quota di mercato leggermente superiore a quella che aveva in precedenza. Dunque, si sta riprendendo.

Tuttavia, nessuno di noi potrebbe dire che questa ripresa ci consente di sperare che l'apprendistato diventi in breve tempo il contratto prevalente di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Non è così. Nel nostro Paese, anche dopo la riforma su cui molto si era investito e a cui molti hanno creduto — io ero fra questi — contenuta nel decreto legislativo n. 167 del 2011, l'apprendistato rimane un istituto che porta i giovani verso il lavoro, ma in una quota limitata.

Nel programma della vostra indagine conoscitiva ci si chiede perché in altri Paesi l'apprendistato ha un ruolo dominante, mentre nel nostro non ce l'ha. La risposta che mi sento di dare è che gli altri Paesi che prendiamo in considerazione, in cui l'apprendistato ha un ruolo dominante, hanno un sistema formativo diverso. Non è una questione di regolazione del contratto, bensì di impostazione del sistema formativo.

Il sistema formativo austriaco, quello tedesco, o quello danese sono sistemi duali, in cui il ragazzo dopo la scuola dell'obbligo può scegliere tra due percorsi di pari dignità: uno simile a quello che possono scegliere i giovani italiani, cioè studiare dalla mattina alla sera nelle aule scolastiche; e l'altro che è invece l'alternanza tra scuola e lavoro, e in cui il lavoro è svolto in apprendistato.

Avrete visto che in questi giorni i giornali si sono sbizzarriti a spiegare che cos'è il sistema duale. Credo che la cosa più efficace che è stata pubblicata sia stata la foto di questi cinque alti dirigenti di industrie tedesche che vengono tutti dall'apprendistato. Queste persone sono diventate alti dirigenti non frequentando il tradizionale percorso scolastico, ma frequentando fin da piccoli il percorso in alternanza da apprendista. Hanno seguito tutto il percorso di apprendistato, attraverso cui si arriva fino alla laurea di primo livello.

Pensare che il nostro Paese possa modellarsi in breve tempo su un sistema

duale a me sembra davvero impossibile. Il modello duale non si assume dalla sera alla mattina come una medicina. Si tratta di un modello che è nato in particolare in Austria e in Germania per ragioni storiche. Dopo la Seconda guerra mondiale c'era una carenza di manodopera maschile, perché, come è noto, i maschi erano morti sui campi di battaglia, e la Germania doveva decidere se avere le fabbriche piene solo di immigrati, con giovani che stavano a scuola ad acculturarsi, oppure mandare nelle fabbriche i giovani e diventare un Paese di ignoranti. Hanno trovato questa soluzione di mediazione, assai dignitosa. In apprendistato si consente davvero di studiare.

Io credo che l'importazione del sistema duale sia una questione molto complessa, perché vuol dire cambiare il nostro sistema formativo e non semplicemente cambiare un contratto di lavoro. È una cosa molto complicata. Quello che forse si potrebbe fare — magari ci tornerò dopo, se ne avrò il tempo — è cercare di imparare qualcosa dal duale, «condendolo in salsa italiana».

Ad esempio, nessuno ci vieta di pensare che gli ultimi anni dei percorsi a carattere più professionalizzante o più tecnico possano essere costruiti sulla base di un'alternanza studio-lavoro, mediante l'apprendistato. Pensate a un Istituto Professionale Statale che opera in una zona circondata da aziende dello stesso settore per cui prepara la manodopera. Io mi sono sempre chiesto perché i giovani del quinto anno di quell'IPS frequentano tutti i cinque anni da bravi ragazzini che stanno a scuola, in seguito fanno lo stage, e poi aspettano di essere assunti dalle aziende del territorio con un contratto di apprendistato. Si potrebbe cercare di strutturare un rapporto più organico e solido tra quell'IPS e le aziende del territorio, in modo tale che il quinto anno preveda già una forma di inserimento al lavoro mediante apprendistato.

Secondo me, noi possiamo fare questo: sperimentare pezzi di modello duale compatibili con il nostro sistema, senza rivoltare tutto.

Mi fermo qui e lascio a voi la parola.

**PRESIDENTE.** Dopo questa illustrazione del professor Varesi, lascerei la parola agli onorevoli colleghi. Il dottor Marco Centra eventualmente interloquirà in seguito.

Faccio solo una breve osservazione. Innanzitutto la ringrazio per il modo con il quale è stata affrontata questa audizione, che ha risposto alle nostre domande. Da questa lettura emergono conferme, ma anche una riconsiderazione di alcuni punti che davamo per scontati. Anche per quanto riguarda la lettura della legge n. 92 del 2012 dell'ex Ministro Fornero, mi pare che abbiamo degli spunti interpretativi nuovi, che fanno un po' giustizia di luoghi comuni che in precedenza avevamo forse un po' tutti utilizzato. Non aggiungo altro.

Do la parola ai deputati che intendano porre domande o formulare osservazioni.

**RENATA POLVERINI.** Signor presidente, ringrazio il presidente dell'ISFOL perché, anche per quanto mi riguarda, alcune grandi questioni sulle quali ci siamo concentrati in questi mesi vengono rimesse in discussione dal suo intervento.

Sostanzialmente lei ci sta dicendo che la prima riforma che noi dovremmo mettere in campo è quella del sistema formativo, e quindi della scuola. Di questo sono convinta da diverso tempo e naturalmente rafforzo la mia convinzione.

Credo anche che la battaglia che alcuni di noi stanno facendo, in particolare sugli istituti tecnici professionali, sia sacrosanta. Forse ci siamo concentrati troppo nell'immaginare dei giovani necessariamente laureati, e non abbiamo invece investito sulla manualità, che a mio avviso è sempre ingegno e per questo andava valorizzata.

Vorrei soltanto chiederle se è possibile avere le statistiche per regione, rispetto ai dati che lei oggi ci ha presentato. Siccome anche le regioni intervengono su alcuni strumenti, quali l'apprendistato, ma non solo, sarebbe interessante per noi capire, al di là del tessuto industriale di ciascuna regione, se rispetto alla variazione dei dati

ci sono degli interventi regionali che possono aver segnato la differenza. Se lei ci fornisse anche questi dati noi avremmo sicuramente materiale in più per affrontare questo percorso di riforma, insieme al Ministro Giovannini, ma non solo.

**PATRIZIA MAESTRI.** Innanzitutto ringrazio il presidente dell'ISFOL. In effetti, le cose che ci ha raccontato sono molto interessanti. Al di là di quello che ognuno di noi può aver raccontato sulla legge Fornero, quando abbiamo i dati la discussione diventa molto più concreta.

Credo che sarà interessante anche avere i dati rispetto alle partite IVA. Infatti, almeno in alcuni territori si riscontra una riduzione dei contratti a progetto, diventati costosi e vincolanti per le imprese, a fronte di un forte aumento di partite IVA, magari non tutte effettivamente vere.

L'altra questione su cui secondo me si può ragionare riguarda i contratti a progetto, che credo abbiano ancora un ruolo, perché ci sono alcune attività che in effetti trovano risposta in questa forma di contratto. Ricordo che nel 2008 l'allora Ministro Damiano scrisse una circolare che elencava le attività per le quali si poteva sottoscrivere questo tipo di contratti. Sarebbe utile anche in questo senso avere un elenco delle attività possibili.

Quello che si riscontra oggi è che per le imprese tutto quello che rientra nel contratto di lavoro subordinato ha un costo molto alto e che la ricerca di una flessibilità a costo inferiore può portare anche a delle derive, cioè a quelle forme di contratto grigie, che non sono né regolari né irregolari. Avere una maggiore chiarezza in questo senso sarebbe sicuramente utile.

Naturalmente quella che dico è un'ovvietà: il problema della crescita c'è tutto. Una flessibilità maggiore può aiutare le imprese, ma se non c'è occupazione, non c'è crescita e non c'è sviluppo, diventa tutto molto complicato. Ho appena guardato i dati che mostrano un aumento delle cessazioni non volontarie, cioè dei licenziamenti. Credo che nel fare questo tipo di

ragionamento occorra tenere molto legata la ricerca di una flessibilità positiva al rispetto dei diritti dei lavoratori.

Sul sistema formativo sicuramente il nostro Paese ha un grosso ritardo. Anche se il sistema duale in altri Paesi europei ha avuto un'evoluzione di un certo tipo, credo che nel nostro Paese si debba andare alla ricerca di una valorizzazione della formazione tecnica, senza ridurre il valore della scuola e della cultura. Abbiamo visto che a volte le esperienze lavoro-scuola non hanno dato sempre buoni risultati, perché si traducevano nel mettere l'alunno direttamente al lavoro senza un'effettiva formazione.

Credo che avere i dati ci aiuterà sicuramente in un lavoro che dovrebbe portare a qualcosa di positivo.

ELISA SIMONI. Signor presidente, ringrazio anch'io il presidente dell'ISFOL. Condivido pienamente la sua analisi sulla necessità di cambiamento del sistema educativo. Effettivamente c'è stata una licealizzazione, che tra l'altro non ha sempre portato degli esiti in termini di accrescimento culturale del Paese. Purtroppo non si riscontra neanche questo. Banalizzando, anche qualora il mercato «tirasse», oggi avremmo comunque una grande difficoltà a fare incontrare domanda e offerta.

Abbiamo tentato di supplire a questa carenza di investimento in capitale umano e tecnico con la formazione, che spesso però non riesce a creare un sistema di alternanza. Infatti, nel nostro Paese, la formazione, anche quando è spesa bene, spesso è molto teorizzata. Quasi mai si ha un contatto con le imprese, mentre le volte in cui si tentano inserimenti nelle imprese con forme del tutto sperimentali il risultato è del tutto differente.

Condivido anche la sua osservazione rispetto ai tempi e ai modi del dovuto cambiamento. Evidentemente questi non possono essere repentini, non solo per ragioni di resistenza, ma anche per il bisogno di adeguare un sistema che ha comunque i suoi elementi di positività.

Io penso che quello che lei propone è molto interessante e corrisponde ad una

discussione che alcune volte abbiamo fatto. Penso però che in questo caso la formazione potrebbe servirci nel periodo di transizione. Impostato il sistema, la formazione potrebbe darci una mano per la transizione verso un sistema duale, con degli accorgimenti che dovremo fare.

Condividendo appieno il suo intervento, penso che dovremmo incastrare anche il terzo elemento, che è quello della formazione e dei fondi europei, nella dinamica istruzione, formazione e lavoro.

CLAUDIO COMINARDI. Signor presidente, ringrazio il presidente dell'ISFOL per le considerazioni e per la relazione. Vorrei sottoporgli un paio di domande e di osservazioni.

In primo luogo, condivido quanto sostenuto sul sistema duale, che in Italia sicuramente manca, ed è anche di difficile applicazione.

In Italia c'è però anche un problema di domanda. Abbiamo tanti giovani che sono molto formati e sono convinto che, anche se ci fosse una collaborazione più stretta tra istituti professionali, università e aziende, purtroppo molti rimarrebbero comunque senza occupazione.

Oltre a questo, vorrei una sua opinione in merito alla *Youth Guarantee*, che immetterà 6 miliardi in ambito europeo. Vorrei sapere se pensa che possa essere realmente di aiuto per l'occupazione giovanile. Immettere dei soldi per la formazione, sarà sicuramente utile per i ragazzi, tuttavia, non ritiene che il limite dei 25 anni per poter rientrare in questa tranche sia forse un po' riduttivo, visto che in Italia ci si laurea spesso a quell'età?

Forse gli investimenti devono mirare a creare veramente nuova occupazione attraverso nuovi modelli.

MARCO MICCOLI. Oltre ad associarmi ai ringraziamenti, le porgo solo una domanda. Concordo con l'analisi fatta, secondo cui il tempo determinato è più sensibile all'andamento economico che alla messa in campo di normative, e quindi resiste rispetto alla crisi devastante e alle incertezze che questa produce.

I numeri effettivi rispetto agli andamenti che ci avete consegnato possono essere considerati, a mio modo di vedere, non significativi. Faccio un esempio sugli avviamenti per quanto riguarda il contratto a tempo determinato. Se vedo bene i grafici, nel lasso di tempo che va da dicembre 2011 a novembre 2012, c'è un saldo attivo di circa 10.000 unità. Vedo invece che in periodi precedenti, dove non era in campo la legge Fornero, gli andamenti erano molto più elevati.

Vorrei capire se da un punto vista statistico, secondo un quadro storico di visitazione degli andamenti e dei flussi, questi numeri possono essere indicati come significativi o assolutamente non significativi rispetto al tema complessivo del mercato del lavoro.

**PRESIDENTE.** Ringrazio tutti gli onorevoli intervenuti e cedo la parola ai rappresentanti dell'ISFOL per la replica.

**MARCO CENTRA, Responsabile ufficio statistico dell'ISFOL.** Comincio dalla richiesta di dati regionali. Proprio oggi andiamo a ritirare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali i dati disaggregati per regione. Il problema è stato che, come ha ricordato il presidente, il Ministro Fornero ci chiese questo monitoraggio sulla propria legge in maniera molto estemporanea. Abbiamo messo in piedi un sistema di elaborazione dati basato su alcuni elementi, che in corso d'opera stiamo disaggregando sempre più.

Il Ministro Giovannini ci ha chiesto dati regionali. Li stiamo preparando e credo che a giorni li fornirà. Per quanto riguarda invece i dati sulle partite IVA, approfitto per segnalare uno stato dell'informazione sul mercato del lavoro in Italia abbastanza carente. Noi abbiamo una serie di fonti informative di tipo statistico ottime, prodotte dall'Istat, e delle fonti di tipo amministrativo, che sono quelle più preziose, perché non hanno costi di produzione, non necessitano di interviste, e non hanno errori di tipo campionario o statistico.

Noi abbiamo svolto questo lavoro sulle comunicazioni obbligatorie, un giacimento

informativo che è previsto dall'attuazione di una legge, e che produce indirettamente anche una conoscenza sul mercato del lavoro. Altrettanto succede negli archivi INPS, nei centri per l'impiego e via dicendo. Queste fonti informative rimangono spezzettate, e probabilmente non sono neanche coerenti tra di loro come capacità informativa.

Le partite IVA non rientrano tra le comunicazioni obbligatorie, e quindi non le abbiamo elaborate. Dobbiamo chiedere i dati all'INPS, che è l'unico ente che raccoglie queste informazioni. L'INPS ha politiche di diffusione dei dati completamente diverse. Questa è la motivazione per cui non li abbiamo elaborati.

Comunque, l'impressione è che le partite IVA abbiano avuto un andamento molto simile a quello dei contratti a progetto, cioè che ci sia stata una quota di contratti utilizzati come lavoro subordinato — cosa che viene prevista dalla normativa vigente — che sono stati rimessi in carreggiata secondo un utilizzo più corretto.

Continuo a parlare di dati, rispondendo all'ultimo intervento. Il dato è significativo perché parliamo di dato censuario e non campionario. Non siamo in presenza di un campione, come nel caso del tasso di occupazione o disoccupazione stimato dall'Istat, che è sottoposto a errore campionario. In questo caso siamo di fronte a tutte le comunicazioni obbligatorie inviate in un determinato tempo. Ovviamente il numero ha un senso per la grandezza che esprime. Quello che ci è stato chiesto di verificare è se dal luglio del 2012 in poi alcune forme di contratto abbiano avuto un crollo o una ricomposizione interna. La risposta alla domanda è dunque che il dato è significativo perché parliamo di dato censuario e non di dato statistico.

L'intervento precedente riguardava la domanda di lavoro. In ISFOL noi stiamo seguendo due filoni di attività. Il primo riguarda lo studio del capitale umano, ossia come il capitale umano, che comprende l'istruzione, la formazione professionale, la formazione in azienda e via

dicendo, riesce ad aumentare i livelli di produttività del sistema delle imprese e di competitività del sistema Italia.

L'Italia fondamentalmente è un Paese che esporta manifattura. Il Paese che esporta più di noi in Europa è la Germania, che è dunque il nostro *competitor* come Paese esportatore nella manifattura. L'Italia investe poco in capitale umano. La Germania ha smesso di investire in manifattura e in tecnologia matura, perché altrimenti si metterebbe in concorrenza con la Cina, che sta investendo su questo. In Europa stanno rimanendo i centri dirigenziali, anche della manifattura. È un processo molto lungo, che riguarda pezzi di globalizzazione.

Se vediamo molto brevemente quello che è accaduto in Italia negli ultimi dieci anni, emerge che la produttività del lavoro è rimasta stagnante, quando in tutti i Paesi d'Europa, e in particolare in Germania, è cresciuta. Ciò vuol dire che un operaio in Italia guadagna meno del suo omologo tedesco, costa di più e produce meno.

Un altro filone di analisi è quello di pensare politiche di tipo integrato tra politiche per l'occupazione e politiche per lo sviluppo. Certamente diminuire il cuneo fiscale aumenta la domanda aggregata, perché dà più soldi ai lavoratori, che generano consumo; abbassa il costo del lavoro; e quindi aumenta i livelli di produttività e di profittabilità per l'impresa (i margini di profitto). Dall'altro lato, se non c'è domanda di lavoro, non si riesce ad aumentare l'occupazione.

I NEET, cioè i giovani che non lavorano, non cercano lavoro e non sono inseriti in un percorso d'istruzione o formativo, sono in numero crescente e rimangono spesso in questa condizione. Se le imprese non aumentano la loro domanda di lavoro, questo segmento non riesce a essere riassorbito, esattamente come dice lei.

La nostra non è ancora una proposta compiuta, ma è un filone di studi che ci mostra con evidenza che le politiche per l'occupazione sono efficienti, ma potrebbero esserlo ancor di più se integrate con politiche per lo sviluppo. Ad esempio, si

potrebbe puntare su segmenti specifici di imprese particolarmente elastiche all'occupazione.

Faccio un esempio banale, che emerge dalle nostre stime. Imprese con alta redditività e bassa produttività, come ad esempio le imprese edili, sono poco elastiche all'occupazione e non hanno un tipo di occupazione che aumenta la produttività. Invece, imprese che hanno bassa redditività, ma alta produttività, come ad esempio le imprese innovative, hanno molti vincoli, perché le banche non concedono loro il credito, essendo poco redditizie. Quelle imprese sono quelle più elastiche all'occupazione.

PIETRO ANTONIO VARESI, *Presidente dell'ISFOL*. Tenendo conto dei vincoli di tempo, e ringraziandovi per l'attenzione che ci avete dedicato, cercherò sinteticamente di toccare alcune questioni che voi avete segnalato e che meriterebbero maggiore tempo. Vi lasceremo anche un documento sulla garanzia per i giovani, proprio perché ciò che non posso dire sia documentato.

Vorrei aggiungere una cautela ulteriore nel valutare questi dati, rispetto a quella che ho segnalato in precedenza. Alcuni ci chiedono se non sia aumentato il lavoro irregolare. Noi con questa indagine non siamo in grado di darvi una risposta. Speriamo, nel corso delle indagini che stiamo proseguendo, al termine di quell'anno previsto per il monitoraggio, di poter dire qualcosa anche in questa direzione, cioè di poter indirettamente misurare un eventuale difetto di scivolamento verso il lavoro irregolare.

Passo ora alla seconda questione, che riguarda la valorizzazione del comparto tecnico professionale del sistema formativo italiano come una scelta vincente per migliorare il rapporto tra sistema formativo e mercato del lavoro. Credo che ormai il sogno della licealizzazione sia tramontato. Grazie a dio questo comparto riceve oggi maggiore attenzione di quanto non ne abbia ricevuta in passato.

Io credo che, oltre alle modifiche legislative, sia necessaria anche un'operazione

culturale, proprio per ridare dignità a questo tipo di percorso formativo, cioè alla formazione professionale. Gli IPS, gli istituti tecnici e gli istituti tecnici superiori devono avere nel nostro Paese la stessa considerazione che hanno in altri Paesi, perché solo attraverso questo meccanismo culturale è possibile convogliare felicemente tanti giovani in questi percorsi. Altrimenti i giovani, e specialmente le famiglie, pensano sempre ad altri percorsi che poi li portano su binari morti.

In questo senso, è fondamentale l'orientamento. Purtroppo noi abbiamo un sistema di orientamento molto gracile, che manda decine di migliaia di giovani su quei binari morti di cui dicevo in precedenza. In particolare, vedo all'università giovani che scelgono i percorsi di laurea più strani, e poi si ritrovano disoccupati. Sarebbe bastato un po' di buon orientamento del giovane e della famiglia all'inizio per evitare tragedie che poi dobbiamo scontare tutti nel tempo.

L'ultima risposta riguarda la *Youth Guarantee*. Io direi che ovviamente è una buona cosa. Noi, per la verità, non dobbiamo imparare tanto. Voi sapete che il decreto legislativo n. 181 del 2000 garantisce lo stesso tipo di servizi sul piano formale. L'idea non è dunque così nuova per il nostro Paese. C'è di nuovo che l'Europa ci invita a dare effettività a queste promesse.

Per dare effettività a queste promesse, c'è bisogno di un sistema di servizi per l'impiego che consenta di raggiungere i giovani destinatari di questa promessa, rafforzando i centri per l'impiego pubblici e utilizzando al meglio le strutture accreditate.

Con le risorse a disposizione, non ce la facciamo a raggiungere i 2 milioni di giovani NEET tra i 15 e i 29 anni, o il milione e rotti tra i 14 e i 24 anni. Bisogna standardizzare il tipo di servizi, in modo che sia replicabile su tutto il territorio,

selezionare i giovani, poiché non ce la facciamo ad arrivare a tutti; e aggiungere risorse nuove e diverse da quelle della *Youth Guarantee*. Bisogna probabilmente aggiungere soldi al Fondo sociale europeo.

Oltre alla garanzia per i giovani, secondo me ci starebbe bene un piano per i giovani, dove aggiungere altri elementi, tra cui il tema che il presidente richiamava, ossia la trasmissione di competenze tra generazioni in uscita e generazioni in entrata. Forse anche il servizio civile potrebbe essere un tema interessante per completare la gamma degli strumenti a disposizione.

**PRESIDENTE.** Ringraziamo il presidente Varesi e il dottor Marco Centra, e naturalmente tutti coloro che sono intervenuti.

Come vedete, abbiamo bisogno di studiare molto. Non basta ascoltare o vivere di luoghi comuni. Bisogna entrare dentro i numeri, censuari o statistici che siano, per comprendere effettivamente la portata dei fenomeni.

Leggeremo con attenzione i documenti dell'ISFOL. È di particolare interesse il fatto che gli interventi che abbiamo ascoltato hanno un'inerenza diretta con la proposta che il Governo avvanzerà, sui contratti a termine, sull'apprendistato, sulle partite IVA e sui centri per l'impiego. Avremo quindi materia viva sulla quale trattare.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

---

*Licenziato per la stampa  
il 16 settembre 2013.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



Camera dei Deputati – XI Commissione lavoro pubblico e privato  
Indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza  
occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile

Audizione del Presidente dell'Isfol Professor Pietro Antonio Varesi

Roma, 19 giugno 2013



## **Dinamica di avviamenti e cessazioni di contratti di lavoro**

Prime evidenze ricavate dal  
Sistema informativo sulle comunicazioni obbligatorie del  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>1</sup>

### Indice

1. SINTESI
  2. ATTIVAZIONI SECONDO IL TIPO DI CONTRATTO
  3. CESSAZIONI DI RAPPORTI DI LAVORO
  4. CONCLUSIONI
- NOTA METODOLOGICA

---

<sup>1</sup> Il documento è prodotto nell'ambito del Monitoraggio della riforma del mercato del lavoro varata con la Legge n. 92/2012

## 1. SINTESI

- Nel quarto trimestre del 2012 il quadro economico generale si è appesantito ulteriormente: il prodotto interno lordo è diminuito dello 0,9% rispetto al trimestre precedente e del 2,6 su base tendenziale.
- **Il livello dell'occupazione ha raggiunto il suo minimo dall'inizio della crisi economica.** L'aggravarsi della congiuntura è alla base della diminuzione del numero di occupati registrata nel IV trimestre del 2012 (-99 mila), **risulta essere la più elevata dal 2009.** I primi mesi del 2013 confermano la diminuzione del tasso di occupazione (56,3 nel mese di marzo) e l'aumento del tasso di disoccupazione (11,5 nel mese di marzo).
- Nel corso del 2012 il lag temporale con il quale l'occupazione reagisce alla diminuzione della crescita sembra essersi accorciato: il trend dell'occupazione ha reagito al rinnovato quadro di sfiducia più velocemente di quanto accaduto nel recente passato.
- L'aggravarsi dello scenario registrato nell'ultimo trimestre 2012 ha trascinato con sé **l'andamento dell'occupazione**, che fa registrare, tra settembre e dicembre, la **flessione più elevata dal 2009**, con una diminuzione di 99mila occupati; il livello dell'occupazione ha raggiunto il punto più basso dall'inizio della crisi economica iniziata nel settembre 2008. I primi mesi del 2013 confermano la diminuzione del tasso di occupazione (56,3 nel mese di marzo) e dell'aumento del tasso di disoccupazione (11,5 nel mese di marzo).
- Prosegue nel terzo trimestre 2012 **la diminuzione delle attivazioni di nuovi contratti di lavoro**, fenomeno avviato nel secondo trimestre (-2,8%), al netto dei fattori stagionali. **Il quarto trimestre, invece, segna una ripresa delle assunzioni** nella misura del 3,7%.
- Le attivazioni di nuovi **contratti di collaborazione diminuiscono** del 15,5% nel terzo trimestre e del 9,2% nel quarto ma è il **lavoro intermittente a subire la flessione più rilevante**, invertendo il trend di crescita costante iniziato nel 2009: -37,2% e -22,1% rispettivamente nel terzo e quarto trimestre 2012.
- Gli **avviamenti con contratto tempo determinato diminuiscono** nel terzo trimestre (-2,8) ma invertono la tendenza nel quarto (+3,7). La liberalizzazione del primo contratto di lavoro a tempo determinato (estensione del regime a-causale fino a una durata di 12 mesi), che trasforma il primo contratto in una sorta di periodo di prova prolungato, ha avuto l'effetto di aumentare, nel IV trimestre del 2012, gli avviamenti con contratti a termine. Tale aumento può aver assorbito parte della flessione registrata dal lavoro parasubordinato e dal lavoro intermittente.
- Le **attivazioni a tempo indeterminato**, pur registrando un incremento nel terzo trimestre 2012 rispetto al trimestre precedente (+3,9%), **subiscono una diminuzione nell'ultima parte dell'anno** (-5,7%), mostrando come non si sia innescata una dinamica di crescita sufficientemente strutturata. Il mancato riavvio del flusso di assunzioni a carattere permanente è più chiaramente riconducibile, rispetto alle altre forme di contratto, agli effetti della congiuntura negativa.
- La dinamica degli avviamenti con contratto di apprendistato ha subito gli effetti della fine della fase transitoria del Testo Unico sull'apprendistato. L'incertezza derivante dal passaggio definitivo al nuovo regime, avvenuto nell'aprile del 2012, ne ha rallentato fino al terzo trimestre la diffusione. Una volta stipulati gli accordi collettivi che hanno consentito il pieno dispiegarsi della nuova disciplina, dal mese di agosto **le assunzioni con contratto di apprendistato hanno ripreso un andamento crescente** verso livelli simili a quelli del periodo precedente la caduta.
- La diversa dinamica delle forme contrattuali considerate ha modificato, nel breve periodo, la composizione degli avviamenti. Ciò ha posto in evidenza, fin dai primi mesi immediatamente

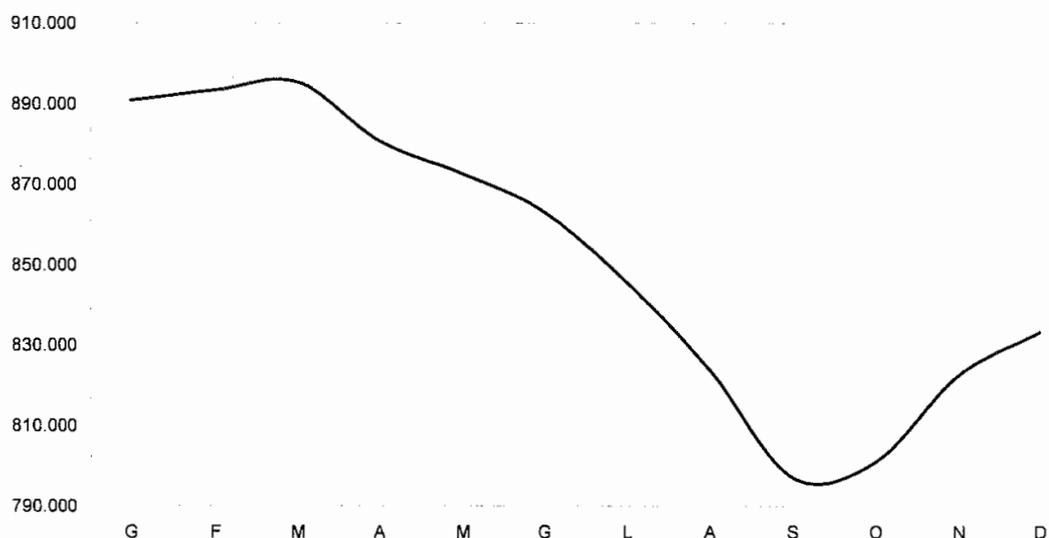
successivi al varo della Legge 92/2012, una **diminuzione dell'incidenza del lavoro parasubordinato** e, in misura più sensibile, **del lavoro intermittente**. Nel quarto trimestre si è registrata una **crescita della quota del tempo determinato**.

- Le prime evidenze emerse inducono a leggere i fenomeni sopradescritti come l'avvio di **un processo di sostituzione tra forme contrattuali**, riscontrato dalle modifiche nella composizione delle attivazioni, con un travaso da istituti caratterizzati da un elevato livello di flessibilità (contratto di collaborazione a progetto, contratto di lavoro intermittente) verso forme di lavoro meno flessibili e più tutelate (contratto a tempo determinato, apprendistato). Tale processo di redistribuzione non ha interessato il lavoro a tempo indeterminato.
- Le misure introdotte dalla Legge n. 92/2012, volte, tra l'altro, a **disincentivare il ricorso improprio ad alcuni istituti** - come nel caso del lavoro parasubordinato, utilizzato in parte per mansioni proprie del lavoro dipendente, o come il lavoro intermittente, che può consentire di mascherare forme di lavoro irregolare - **sembrano aver avuto l'effetto voluto dal legislatore**, non impedendo, peraltro, l'utilizzo di tali forme di lavoro ove rispondenti a genuine necessità.
- L'andamento delle cessazioni di rapporti di lavoro, al netto dei fattori stagionali, presenta una flessione tra il mese di maggio e il mese di agosto 2012, interrompendo una sostanziale stabilità del trend nei primi mesi dell'anno. **Dal mese di settembre si registra una ripresa costante delle cessazioni**. Nel corso del 2012 **diminuiscono le cessazioni richieste dal lavoratore**, a conferma del basso livello di mobilità volontaria del mercato del lavoro, mentre nella seconda metà dell'anno **aumentano le cessazioni promosse dal datore di lavoro**. È possibile che parte delle modifiche intercorse nella composizione delle cessazioni sia da attribuire alle misure volte a contrastare il fenomeno delle c.d. "dimissioni in bianco" ma al momento non esistono solidi riscontri.

## 2. ATTIVAZIONI SECONDO IL TIPO DI CONTRATTO

Nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore della Riforma, l'andamento degli avviamenti, al netto dei fattori stagionali, ha conservato la tendenza di breve periodo alla diminuzione, iniziata nel secondo trimestre dell'anno. Negli ultimi mesi del 2012 il flusso degli avviamenti ha fatto registrare un aumento che ha invertito la tendenza al ribasso dei due trimestri precedenti: il numero di avviamenti ha subito nel mese di dicembre un incremento pari all'1,3% rispetto al mese precedente, proseguendo l'andamento positivo del mese di ottobre (+0,5%) e novembre (+2,7%).

### AVVIAMENTI. Serie mensile, anno 2012, dati destagionalizzati



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'analisi delle COB secondo la forma di contratto utilizzato, mostra negli ultimi due trimestri dell'anno, su base destagionalizzata, una brusca flessione, rispetto al primo e al secondo trimestre, degli avviamenti con contratto di collaborazione e con contratto di lavoro intermittente. Parallelamente si registra una diminuzione del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato nel terzo trimestre (-2,8%) e, invece, un aumento rilevante nel quarto (+3,7%).

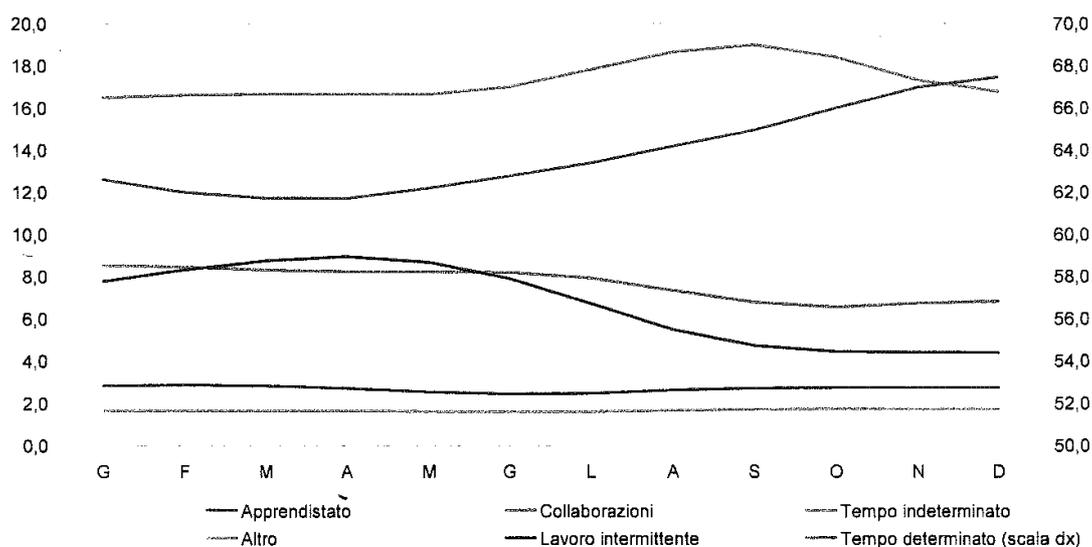
La diversa dinamica delle forme di contratto ha modificato, a partire dal terzo trimestre 2012, la composizione delle attivazioni, che ha visto diminuire sensibilmente, al netto dei fattori stagionali, la quota del lavoro parasubordinato (passata, dal secondo al quarto trimestre, dall'8,2% al 6,7%) e del lavoro intermittente (passato dall'8,5% al 4,4% nel medesimo periodo) e aumentare il peso relativo del contratto a tempo determinato (da 62,2% a 66,8%).

XVII LEGISLATURA - XI COMMISSIONE - SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2013

**AVVIAMENTI secondo la forma di contratto. Serie trimestrali, anno 2012.**

	Apprendistato	Collaborazioni	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Altro	Lavoro intermittente	TOTALE
<b>Valori assoluti, dati grezzi</b>							
I trim	77.455	272.102	1.600.492	515.473	45.320	194.531	2.705.373
II trim	80.119	195.952	1.734.049	425.722	44.093	288.990	2.768.925
III trim	61.960	157.230	1.655.662	432.259	37.690	122.454	2.467.255
IV trim	58.117	166.384	1.513.150	397.059	44.464	90.590	2.269.764
<b>Variazioni tendenziali, dati grezzi</b>							
I trim	7,1	4,1	1,7	-1,2	3,0	75,0	4,7
II trim	-12,8	-4,2	-4,1	-6,1	-4,5	34,0	-1,8
III trim	-13,6	-22,3	-1,7	-5,5	-9,7	-27,8	-6,1
IV trim	-3,0	-25,1	0,7	-3,3	-3,3	-46,3	-5,8
<b>Valori assoluti, dati destagionalizzati</b>							
I trim	76.460	226.385	1.664.740	445.191	44.784	222.167	2.679.727
II trim	67.319	215.516	1.628.497	439.387	42.941	223.002	2.616.661
III trim	64.368	182.032	1.582.787	456.402	41.247	139.971	2.466.808
IV trim	67.734	165.278	1.642.015	430.319	42.703	108.973	2.457.022
<b>Variazioni congiunturali, dati destagionalizzati</b>							
I trim	6,4	0,5	2,0	-1,4	1,0	18,0	2,6
II trim	-12,0	-4,8	-2,2	-1,3	-4,1	0,4	-2,4
III trim	-4,4	-15,5	-2,8	3,9	-3,9	-37,2	-5,7
IV trim	5,2	-9,2	3,7	-5,7	3,5	-22,1	-0,4
<b>Composizione, dati destagionalizzati</b>							
I trim	2,9	8,4	62,1	16,6	1,7	8,3	100,0
II trim	2,6	8,2	62,2	16,8	1,6	8,5	100,0
III trim	2,6	7,4	64,2	18,5	1,7	5,7	100,0
IV trim	2,8	6,7	66,8	17,5	1,7	4,4	100,0

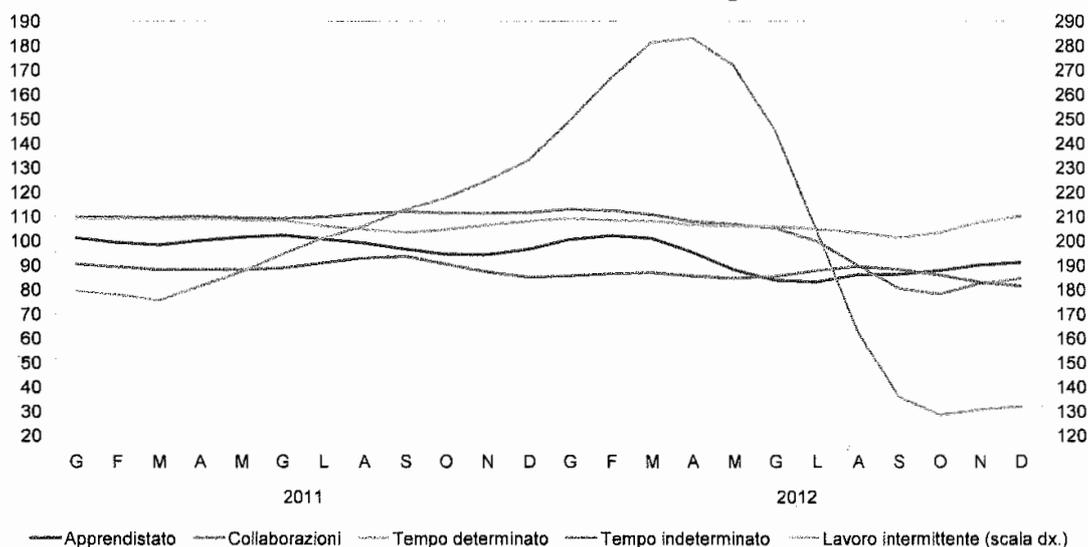
Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

**AVVIAMENTI. Composizione secondo la forma di lavoro  
Anno 2012, dati mensili destagionalizzati**

Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

**AVVIAMENTI secondo la forma di contratto.**

Numeri indici, base media 2009=100, anni 2011-2012, dati destagionalizzati



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

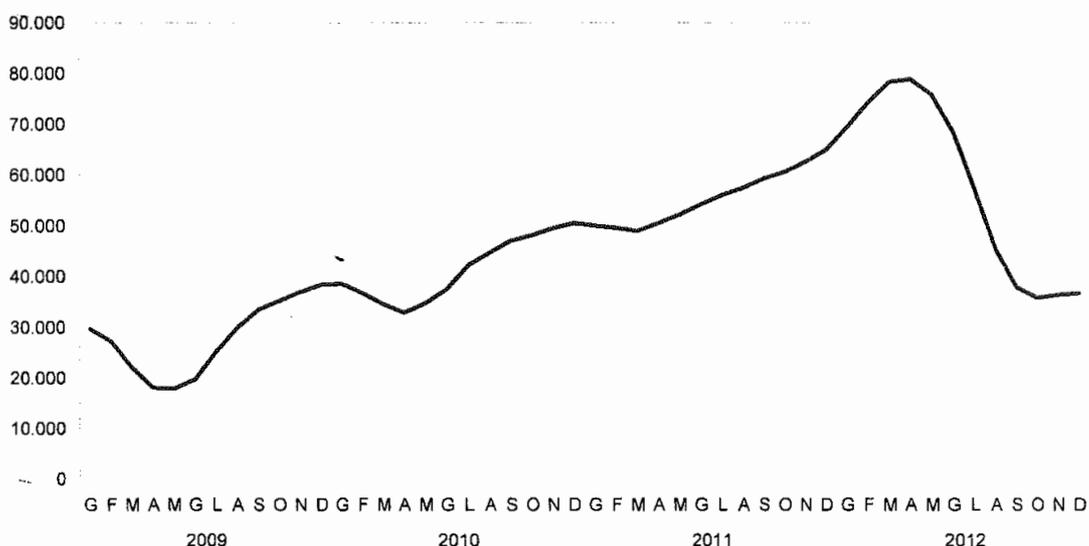
Una simile dinamica consente di ipotizzare l'avvio di un processo di sostituzione di avviamenti mediante contratti caratterizzati da elevati livelli di flessibilità con forme maggiormente tutelate. In tal senso le misure introdotte dalla Legge n. 92/2012 sembrerebbero aver spinto i datori di lavoro ad orientarsi verso forme contrattuali più appropriate. La brusca flessione nel III trimestre, rispetto al trimestre precedente, del contratto di collaborazione (-15,5%) e del lavoro intermittente (-37%), e la successiva stabilizzazione di questi dati nel IV trimestre, suggeriscono un effetto immediato delle misure volte a sanzionare l'utilizzo improprio di tali istituti contrattuali, a cui ha fatto seguito un assestamento su livelli fisiologici. Il lavoro a tempo determinato sembra aver avviato, pur con un certo ritardo rispetto al varo della Riforma, l'atteso trend di crescita in virtù dell'estensione del regime a-causale al primo contratto di durata non superiore ai 12 mesi. E' possibile pertanto ipotizzare che la diminuzione degli avviamenti con contratto di collaborazione e lavoro intermittente - su cui la Riforma ha voluto incidere in senso restrittivo - sia stata compensata, in parte, dall'aumento degli avviamenti a tempo determinato.

Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato sembra escluso da processi di tipo espansivo; infatti pur diminuendo negli ultimi due trimestri dell'anno, in termini tendenziali, in misura minore rispetto al totale degli avviamenti, non presenta segnali di sostanziale ripresa.

*Contratto di lavoro intermittente*

La Riforma ha agito sul contratto di lavoro intermittente, da un lato, modificando la platea soggettiva - con una limitazione alle classi di età fino a 25 anni e oltre 55 anni e l'esclusione del carattere stagionale del contratto - dall'altro lato, introducendo l'obbligo di comunicazione ad ogni utilizzo della prestazione lavorativa.

**AVVIAMENTI. Contratto di lavoro intermittente**  
**Anni 2011-2012, dati destagionalizzati**



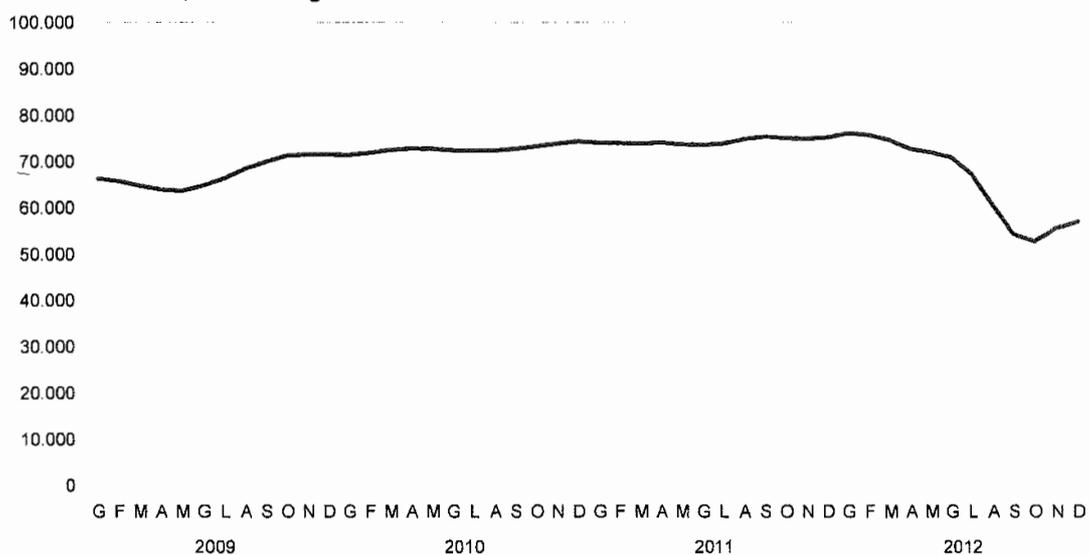
Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Le nuove norme, limitando tra l'altro, eventuali utilizzi impropri dell'istituto, hanno interrotto l'incremento del ricorso al contratto di lavoro intermittente (incremento avviato fin dal 2009: dal primo trimestre 2009 al terzo trimestre 2012 il numero di avviamenti è passato da poco più di 79.000 a oltre 223.000). All'aumento costante registrato tra il 2009 e il 2011 si è aggiunto un incremento particolarmente marcato nella prima metà del 2012 – pari al 75% e al 34%, su base tendenziale, rispettivamente nel primo e nel secondo trimestre. A partire dal mese di maggio 2012 gli avviamenti subiscono, invece, un calo repentino fino ad assestarsi, tra ottobre e dicembre, su livelli di poco superiori a quelli registrati mediamente nel 2009. Una simile dinamica indica che le misure adottate dalla Riforma hanno riportato il livello di utilizzo del contratto di lavoro intermittente su valori verosimilmente fisiologici.

*Collaborazioni coordinate e continuative e a progetto*

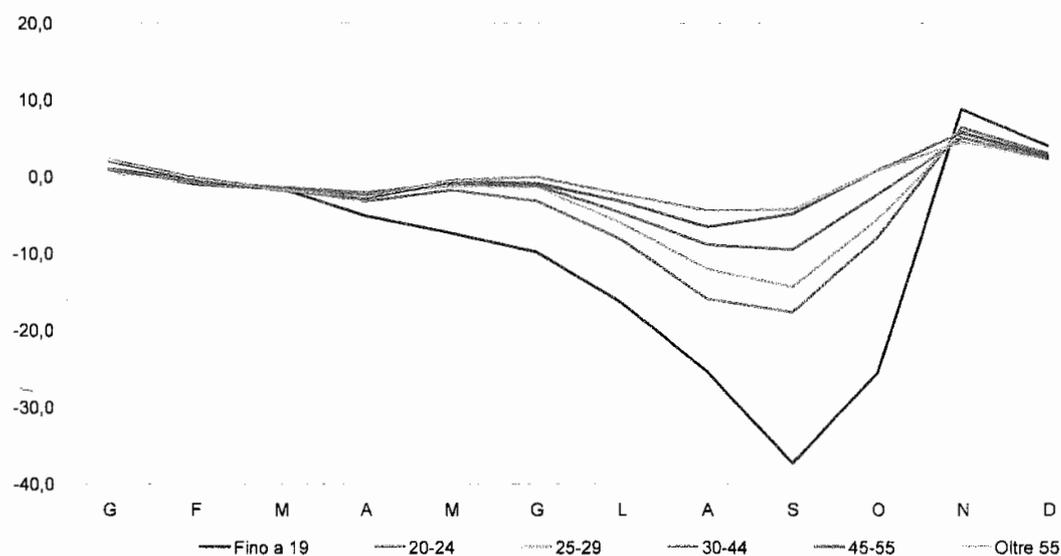
Il numero di attivazioni di nuovi rapporti di lavoro parasubordinato ha subito una diminuzione rilevante a partire dal terzo trimestre 2012 (-22,3% su base tendenziale), diminuzione confermata nell'ultimo trimestre dell'anno (-25,1%). La flessione degli avviamenti con contratto di collaborazione sembra riconducibile ai maggiori vincoli imposti dalla Riforma. Essa, infatti, esclude la possibilità di stipulare contratti di lavoro a progetto per lo svolgimento di mansioni esecutive o ripetitive, scoraggiando l'utilizzo del lavoro parasubordinato, laddove, vi siano mansioni più consone al lavoro dipendente.

**AVVIAMENTI. Contratto di lavoro a progetto**  
**Anni 2009-2012, dati destagionalizzati**



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

**AVVIAMENTI. Lavoro parasubordinato secondo la classe di età**  
**Variazioni congiunturali mensili, anno 2012, dati destagionalizzati**



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La disaggregazione per età evidenzia che l'intensità della diminuzione degli avviamenti, in termini di variazione congiunturale, è stata più elevata per i giovani, e si è ridotta al crescere dell'età dei lavoratori. Peraltro, da altre fonti<sup>2</sup> si ricava che per le classi più giovani le modalità di esecuzione

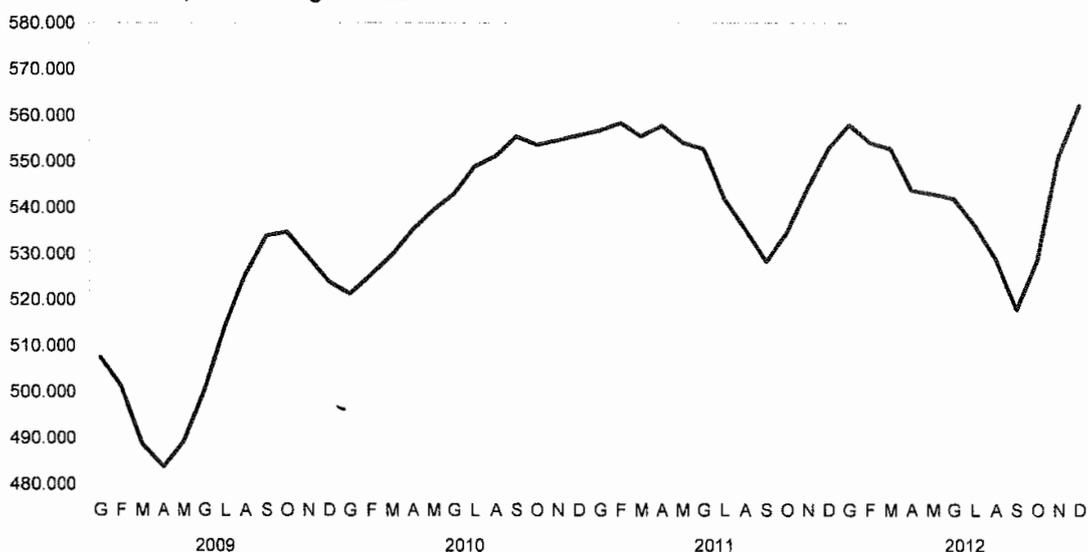
<sup>2</sup> Da elaborazioni sui dati della Rilevazione sulle Forze di lavoro condotta dall'Istat (anno 2011) risulta che il 74,1% dei collaboratori in età compresa tra 15 e 24 anni svolge la propria prestazione presso la sede del datore di lavoro, a fronte del 70,7% del totale dei collaboratori e che il 67,5% dei giovani non decide autonomamente l'orario di lavoro a fronte del 50,7% del totale.

della prestazione lavorativa dei collaboratori sono più prossime al lavoro subordinato, rispetto al totale dei collaboratori. Si può quindi ipotizzare che la flessione degli avviamenti con contratti a progetto si sia concentrata sui lavoratori di età più bassa e, conseguentemente, sui rapporti di lavoro che, a causa della scarsa autonomia della prestazione richiesta al collaboratore, potrebbero essere più opportunamente ricondotti al lavoro subordinato. In tal senso la Riforma sembra aver sortito l'effetto di ridurre l'utilizzo improprio del lavoro parasubordinato.

#### *Contratto a tempo determinato*

Gli avviamenti con contratto a **tempo determinato** rappresentano nel IV trimestre 2012, al netto dei fattori stagionali, circa i due terzi del totale delle attivazioni. Il flusso di nuovi contratti ha fatto registrare una crescita nell'ultimo trimestre del 2012 rispetto al trimestre precedente; il tasso di variazione congiunturale è tornato ad essere positivo (+3,7%) dopo due trimestri di flessione.

#### **AVVIAMENTI. Contratto di lavoro a tempo determinato** **Anni 2009-2012, dati destagionalizzati**



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Tale aumento ha interessato, in particolare, i contratti di durata compresa tra i 4 e i 12 mesi, invertendo il trend registrato nel secondo e terzo trimestre dell'anno. Tale elemento è verosimilmente correlabile con l'estensione del regime a-causale al primo contratto a termine di durata fino a 12 mesi, introdotta dalla Riforma. All'aumento degli avviamenti con contratti di durata medio-lunga può aver concorso anche un parziale travaso del lavoro parasubordinato, come si è visto, significativamente diminuito nel medesimo periodo.

Si registra inoltre una lieve ripresa dei rapporti di lavoro di durata più lunga, (oltre i 12 mesi) che, dopo la crescita della prima metà del 2011, avevano subito una progressiva contrazione dall'ottobre dello stesso anno, protrattasi fino al settembre dell'anno successivo. Al contempo si sono ridotti gli avviamenti con contratti di durata compresa tra i 2 e i 3 mesi, sia in termini tendenziali (-5,4%) che congiunturali (-8,3%).

La diversa dinamica degli avviamenti secondo la durata prevista del contratto ha tuttavia solo parzialmente intaccato la quota dei contratti di brevissima durata (inferiore ad un mese), che

rappresentano nel IV trimestre dell'anno ancora il 42,5% del totale, al netto dei fattori stagionali. I contratti di durata inferiore ad un mese hanno registrato inoltre nel IV trimestre una variazione positiva pari al 4,0%, invertendo il trend dei due trimestri precedenti: tale elemento lascia supporre che parte dei mancati avviamenti con contratto di lavoro intermittente siano stati sostituiti da contratti a termine di brevissima durata.

**AVVIAMENTI. Tempo determinato secondo la durata prevista.  
Serie trimestrali, anno 2012.**

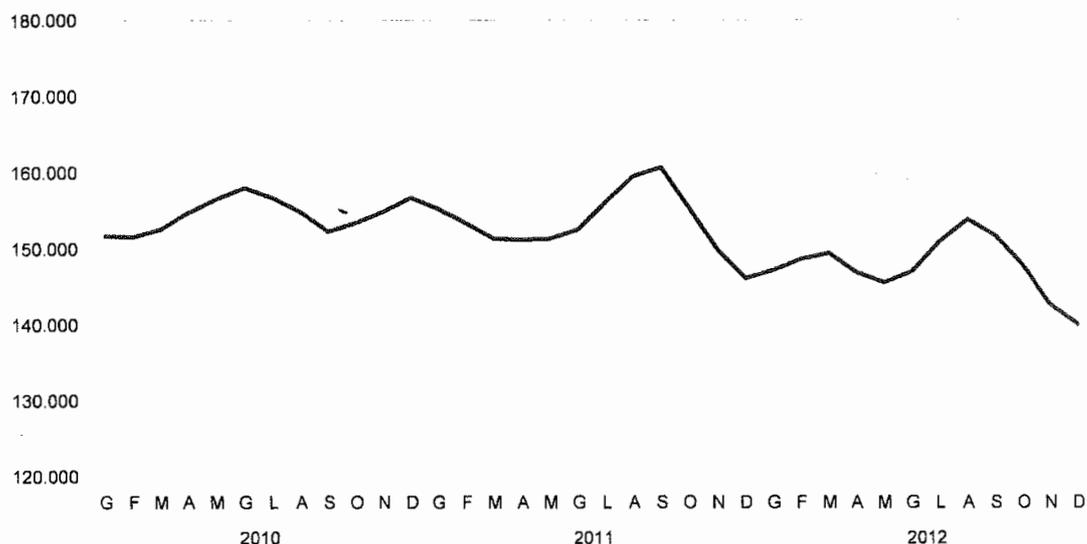
	fino a 1 mese	2-3 mesi	4-12 mesi	oltre 12 mesi	TOTALE
<b>Valori assoluti, dati grezzi</b>					
I trim	659.940	239.083	635.217	66.252	1.600.492
II trim	725.588	312.395	676.724	19.342	1.734.049
III trim	585.710	417.882	630.807	21.263	1.655.662
IV trim	766.089	345.259	376.462	25.339	1.513.149
<b>Variazioni tendenziali, dati grezzi</b>					
I trim	5,2	-5,0	-3,3	72,8	1,7
II trim	2,6	-1,3	-6,8	-67,4	-4,1
III trim	0,9	4,8	1,3	-74,3	-1,7
IV trim	4,9	-5,4	7,6	-55,5	0,7
<b>Valori assoluti, dati destagionalizzati</b>					
I trim	689.523	325.050	594.674	55.493	1.664.740
II trim	678.724	339.596	583.554	26.623	1.628.497
III trim	671.177	337.475	553.942	20.193	1.582.786
IV trim	697.697	309.401	607.680	27.235	1.642.013
<b>Variazioni congiunturali, dati destagionalizzati</b>					
I trim	3,6	-0,7	4,7	-21,8	2,0
II trim	-1,6	4,5	-1,9	-52,0	-2,2
III trim	-1,1	-0,6	-5,1	-24,2	-2,8
IV trim	4,0	-8,3	9,7	34,9	3,7
<b>Composizione, dati destagionalizzati</b>					
I trim	41,4	19,5	35,7	3,3	100,0
II trim	41,7	20,9	35,8	1,6	100,0
III trim	42,4	21,3	35,0	1,3	100,0
IV trim	42,5	18,8	37,0	1,7	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

*Contratto a tempo indeterminato*

La dinamica delle attivazioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato è congruente con il quadro congiunturale fortemente recessivo. In corrispondenza dell'ultimo trimestre del 2012, in particolare, si è toccato il picco minimo di avviamenti rispetto al periodo di osservazione consentito dal Sistema delle Comunicazioni Obbligatorie (430.319, al netto dei fattori stagionali). La variazione tendenziale del numero di attivazioni ha mantenuto il segno negativo per l'intero 2012.

**AVVIAMENTI. Contratto a tempo indeterminato**  
**Anni 2011-2012, dati destagionalizzati**

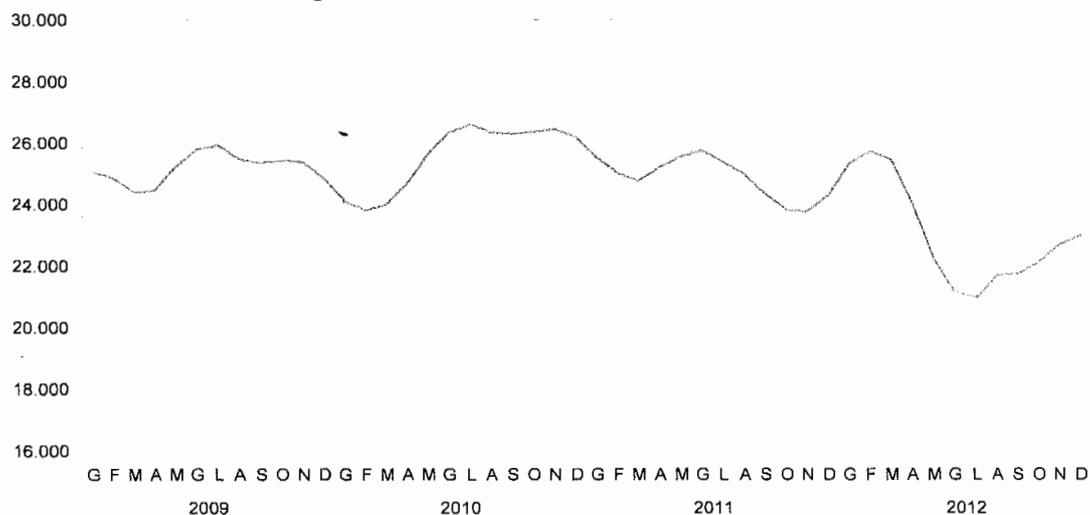


Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

*Contratto di apprendistato*

La dinamica degli avviamenti con contratto di apprendistato ha risentito in larga misura del superamento della disciplina transitoria del Testo Unico dell'apprendistato (D.Lgs 167/2011). Tra aprile e luglio gli avviamenti in apprendistato hanno registrato pertanto una marcata diminuzione rispetto allo stesso periodo del 2011, per poi riprendere un normale trend fisiologico, una volta stipulati, tra maggio e luglio, gli accordi collettivi necessari alla piena entrata a regime della nuova disciplina del contratto di apprendistato. Alla flessione del secondo e terzo trimestre dell'anno (in termini congiunturali rispettivamente pari a 12% e 4,4%) si contrappone nell'ultimo trimestre un aumento del 5,2%.

**AVVIAMENTI. Contratto di apprendistato**  
**Anni 2009-2012, dati destagionalizzati**

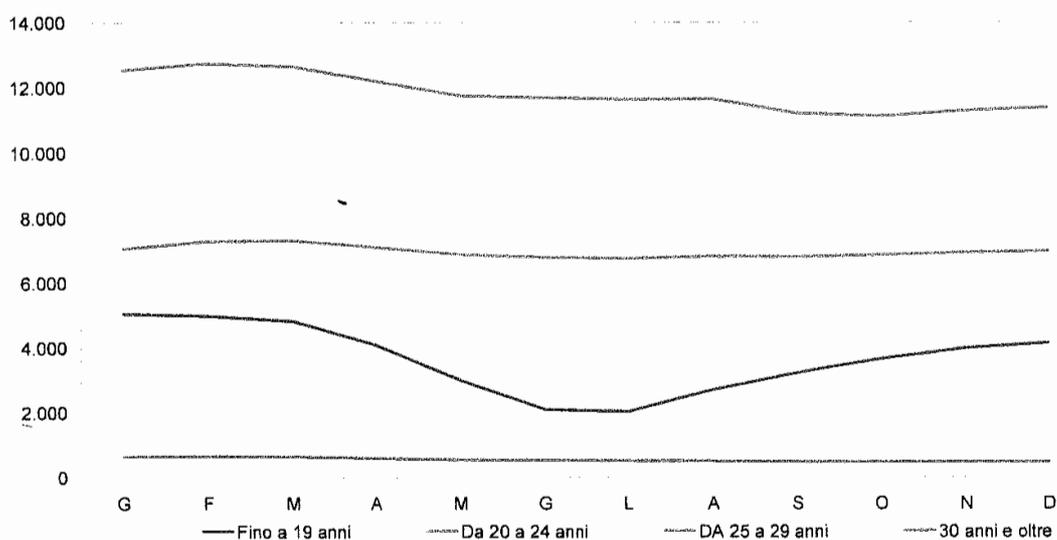


Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'andamento su base mensile conferma, dal mese di agosto, la fase di ripresa degli avviamenti in apprendistato fino al termine dell'anno.

Nella seconda metà del 2012 la quota di avviamenti in apprendistato sul totale delle attivazioni ritorna progressivamente ai livelli dell'anno precedente. Il riassetto delle assunzioni in apprendistato indica l'esaurirsi del fenomeno di transizione al "nuovo apprendistato".

**AVVIAMENTI. Apprendistato secondo la classe di età**  
**Anno 2012, dati mensili destagionalizzati**



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La disaggregazione per età mette in evidenza una contrazione particolarmente pronunciata degli avviamenti dei giovani nella fascia d'età 15-19 anni nel periodo compreso tra aprile e giugno 2012.

Tale contrazione solo in parte è ascrivibile al trend di medio-lungo periodo di progressivo innalzamento dell'età media degli apprendisti. Il fenomeno è dovuto anche al difficile periodo di transizione al "nuovo apprendistato", sia all'abolizione dell'apprendistato ex. L. 196/97.

**3. CESSAZIONI DI RAPPORTI DI LAVORO**

Il numero di cessazioni di rapporti di lavoro è diminuito, al netto dei fattori stagionali, nel terzo trimestre 2012 (-2,0%) rispetto al trimestre precedente e mostra un lieve incremento nel quarto trimestre (+0,6%).

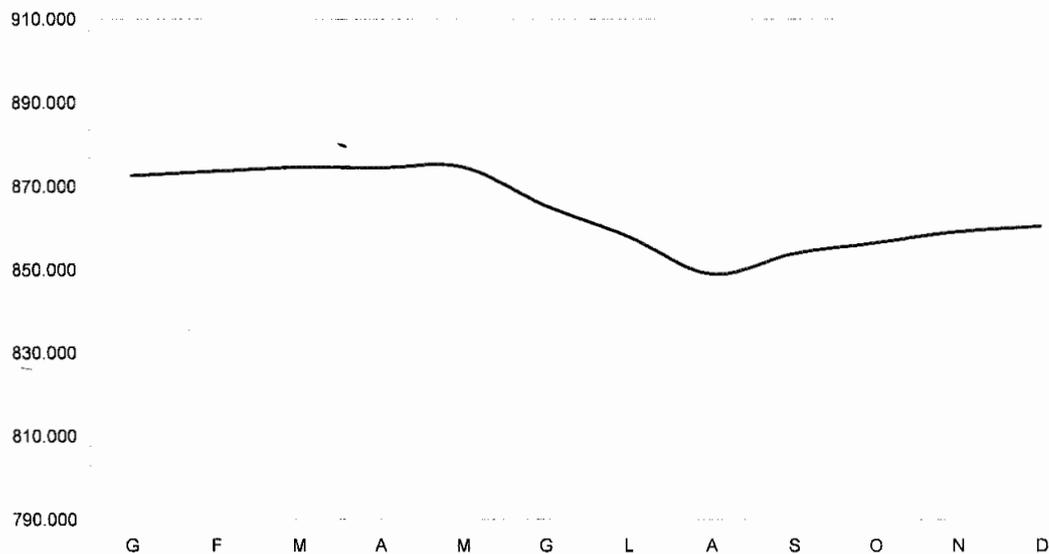
L'andamento nel corso del 2012 riflette la fase di congiuntura negativa. La diminuzione costante del numero di cessazioni richieste dal lavoratore è riconducibile alla flessione della mobilità volontaria del mercato del lavoro. Andamento speculare presenta il trend relativo alle cessazioni per volontà del datore di lavoro, che cresce, nel tempo, in coerenza con la contrazione occupazionale determinata dalla crisi economica. Aumenta, inoltre, nella seconda metà dell'anno la quota di cessazioni per naturale scadenza del contratto. Essa è in buona parte determinata da una compressione della distribuzione dei contratti a tempo determinato su durate brevi.

**CESSAZIONI secondo la forma di contratto. Serie trimestrali, anno 2012**

	Apprendistato	Collaborazioni	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Altro	Lavoro intermittente	TOTALE
<b>Valori assoluti, dati grezzi</b>							
I trim	46.597	165.163	1.080.053	524.699	38.672	123.447	1.978.631
II trim	46.759	235.250	1.530.807	508.238	41.423	187.875	2.550.352
III trim	66.475	192.520	1.543.630	516.903	38.322	281.424	2.639.274
IV trim	49.075	282.592	2.040.428	628.426	44.868	160.364	3.205.753
<b>Variazioni tendenziali, dati grezzi</b>							
I trim	-6,6	4,0	2,5	0,2	6,5	43,0	3,7
II trim	-10,9	4,2	0,6	-3,2	-2,7	47,0	2,2
III trim	-19,6	-7,3	-4,6	-3,8	-4,6	45,3	-1,5
IV trim	-8,9	-0,4	0,0	0,3	-0,9	-1,1	-0,2
<b>Valori assoluti, dati destagionalizzati</b>							
I trim	57.617	223.041	1.577.119	551.501	41.998	169.625	2.620.902
II trim	54.096	224.900	1.549.086	543.588	40.565	202.265	2.614.500
III trim	45.723	210.786	1.507.440	542.830	39.482	214.704	2.560.965
IV trim	52.900	216.582	1.558.176	544.889	41.396	162.126	2.576.070
<b>Variazioni congiunturali, dati destagionalizzati</b>							
I trim	-1,4	1,2	0,9	0,7	0,9	4,0	1,0
II trim	-6,1	0,8	-1,8	-1,4	-3,4	19,2	-0,2
III trim	-15,5	-6,3	-2,7	-0,1	-2,7	6,1	-2,0
IV trim	15,7	2,7	3,4	0,4	4,8	-24,5	0,6

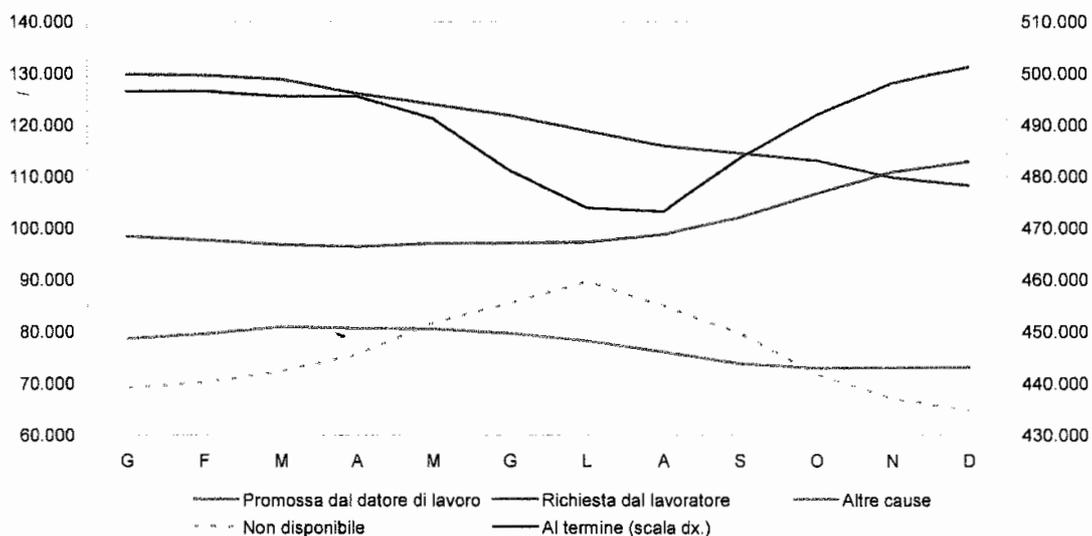
Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

**CESSAZIONI. Serie mensile, anno 2012, dati destagionalizzati**



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

**CESSAZIONI secondo la causa di cessazione  
Anno 2012, dati mensili, valori assoluti destagionalizzati**



Fonte: elaborazioni Isfol su Sistema informativo CO, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

#### **4. CONCLUSIONI**

Una riflessione conclusiva - e parziale, in attesa che si rendano disponibili informazioni su altri aspetti del mercato del lavoro oggetto della Legge n. 92/2012 - riguarda il senso complessivo della riforma degli istituti contrattuali, in relazione all'azione congiunta della riduzione della flessibilità in entrata e dell'aumento della flessibilità in uscita. La prima azione avrebbe dovuto, nella volontà del legislatore, scoraggiare l'utilizzo improprio della flessibilità, oltre i margini previsti dalla normativa, mentre il secondo fattore avrebbe dovuto spingere le imprese ad utilizzare in misura maggiore il lavoro standard, una volta ridotti i vincoli al licenziamento. Nella prolungata fase di recessione, i primi dati a disposizione indicano che se la prima leva ha in qualche misura avviato un processo in linea con gli intenti del legislatore, non altrettanto può dirsi della seconda, dal momento che ad una flessione degli avviamenti con contratti maggiormente flessibili è corrisposto un aumento del solo contratto a tempo determinato e non anche del lavoro a tempo indeterminato. Al momento le imprese non sembrano aver accolto le modifiche sulla flessibilità in uscita come un incentivo sufficiente ad indurle ad assumere con contratto standard. Tale scambio non può però essere ancora del tutto verificato. I due elementi seguono infatti meccanismi diacronici e sono esposti in misura diversa alla congiuntura negativa. Mentre le sanzioni introdotte dalla Legge n. 92/2012 sull'utilizzo improprio del lavoro intermittente e del lavoro parasubordinato hanno avuto effetti immediati, la seconda leva lascia ancora margini di incertezza, in attesa che si sedimenti giurisprudenza nella delicata materia dei licenziamenti individuali. Inoltre, non ci si può nascondere che la mancanza di prospettive certe sugli scenari economici futuri, dovuta al perdurare della fase recessiva, è un elemento di forte disincentivo ad operare assunzioni con contratti standard.

### NOTA METODOLOGICA

I primi effetti della riforma introdotta con la lg. 92/2012 sono stati osservati sulla base dei dati ricavati dal Sistema informativo sulle comunicazioni obbligatorie<sup>3</sup>, attivato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Dai dati resi disponibili è stato possibile analizzare i flussi di attivazioni e cessazioni di contratti di lavoro con la tempestività necessaria all'analisi di breve periodo, al fine di produrre evidenze su quanto accaduto nel mercato del lavoro nei pochi mesi successivi al varo della riforma: i dati disponibili hanno consentito di analizzare avviamenti e cessazioni di rapporti di lavoro fino a dicembre 2012, coprendo un periodo di cinque mesi successivi all'entrata in vigore della legge 92<sup>4</sup>. La fonte informativa utilizzata consente di produrre evidenze su una parte degli istituti contrattuali disponibili nell'ordinamento: contratto di lavoro dipendente (a tempo determinato e indeterminato), contratto di apprendistato, contratto di lavoro intermittente (sia a tempo indeterminato che determinato), contratto di collaborazione coordinata e continuativa e a progetto. A questi si aggiungono altre forme di contratto analizzate in forma aggregata, che comprendono: contratto di formazione lavoro (limitatamente alla Pubblica Amministrazione), contratto di inserimento lavorativo; contratto di agenzia a tempo determinato e indeterminato; lavoro autonomo nello spettacolo; lavoro interinale (limitatamente alla Pubblica Amministrazione). Tra le forme di lavoro analizzate non sono comprese le prestazioni di lavoro autonomo in regime di partita iva.

L'utilizzo dei dati sulle comunicazioni obbligatorie impone alcune considerazioni di carattere metodologico al fine di interpretare correttamente i risultati ottenuti. In primo luogo i dati si riferiscono ad un sottoinsieme non esaustivo delle tipologie disciplinate dalla legge; pur rappresentando una quota molto elevata di queste, le tipologie considerate potrebbero non rendere visibili eventuali effetti di sostituzione di forme contrattuali con altre non contemplate nell'analisi. Inoltre i dati riportano i flussi di attivazioni, cessazioni e sono riferiti pertanto ad eventi e non ad individui. Ciò impedisce una lettura unitaria con gli usuali indicatori del mercato del lavoro (tassi di occupazione e di disoccupazione, tassi di transizione tra forme di lavoro, tassi di turnover, ecc.), dal momento che una variazione del flusso di eventi ricavato dai dati sulle CO non si traduce necessariamente in una variazione dello stock di individui, né è confrontabile con un flusso riferito ad individui. Pertanto la lettura dei dati deve riferirsi alle modifiche nei comportamenti della domanda di lavoro, che possono riflettersi in modo diverso sulle dinamiche riferite ad individui.

<sup>3</sup> Il Sistema delle Comunicazioni Obbligatorie si fonda sull'obbligo di comunicazione da parte del datore di lavoro che al momento dell'attivazione, proroga, trasformazione o cessazione del rapporto di lavoro è tenuto a darne comunicazione ai servizi per l'impiego territorialmente competenti (decreto interministeriale del 30 ottobre 2007 e la successiva nota circolare n. 8371 del 21 dicembre 2007 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale). Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali diffonde trimestralmente una nota informativa sulle evidenze ricavata dall'analisi dei dati del sistema informativo sulle CO.

<sup>4</sup> La legge 92 è stata varata il 28 luglio del 2012. Tuttavia per alcune misure comprese nella Riforma è prevista l'entrata in vigore in tempi successivi.



## “GARANZIA PER I GIOVANI”

### PROPOSTA DI SCHEDA DI PROGRAMMAZIONE

Audizione del Presidente dell'Isfol – Prof. Pietro Antonio Varesi  
Camera dei Deputati – XI Commissione Lavoro pubblico e privato  
Roma, 19 giugno 2013

#### TARGET

Giovani di età inferiore ai 25 anni (ma il CdR nel suo parere sulla “Garanzia Giovani” ha proposto l’ampliamento fino ai 29 anni) in uscita da percorsi di istruzione e formativi, oppure disoccupati o NEET. I beneficiari, pertanto, sono individuati per età e per status:

- ✚ neo-diplomati e neo-laureati
- ✚ disoccupati, inattivi.

Lo stato di disoccupazione può derivare dalla conclusione di un rapporto di lavoro oppure dall’uscita dalla condizione di NEET, nel momento in cui il giovane inoccupato che non studia si presenta al CPI per entrare nel programma e sottoscrive il Patto di servizio (adesione al “Pacchetto Giovani”) accettando le politiche attive offerte dalla misura.

*NB: la “Garanzia per i giovani”, per essere implementata secondo gli obiettivi della Raccomandazione del Consiglio del 23 aprile 2013, deve garantire a tutti i giovani destinatari di godere dei servizi e benefici offerti dallo schema, secondo il principio della parità di opportunità.*

#### TERRITORI DI INTERVENTO

Quanto all’identificazione dei territori dove dovrebbe intervenire la Garanzia per i giovani (quelli dove il tasso disoccupazione giovanile, 15-29 anni, supera il 25%) dai dati Istat relativi alla media 2012 risultano nella condizione indicata dalla Raccomandazione: il Lazio (28,01%), il Molise (33,51%), la Campania (40,06%), Puglia (32,38%), Basilicata (36,49%), la Calabria (40,26%), la Sicilia (41,67%), la Sardegna (36,27%). Si segnala che alcune regioni pur avendo una media di disoccupati inferiore al 25% presentano tassi di disoccupazione femminile più elevati della soglia fissata dalla Garanzia Giovani, queste sono: l’Umbria (28,6%) e l’Abruzzo (29,35%).

Per quanto concerne il tasso di disoccupazione dei giovani della fascia di età tra i 15 e i 24 anni questo è pari al 35,26% a livello nazionale. Le uniche regioni in cui il tasso di disoccupazione di questa classe di età non supera il 25% sono le due Province autonome di Trento e Bolzano e il Veneto dove tuttavia le ragazze registrano un tasso del 27,30%.

Le previsioni Istat per il 2013 sono di un aumento costante, nel 1 trimestre dell’anno il tasso di disoccupazione 15-24 anni è salito al 38,4%.

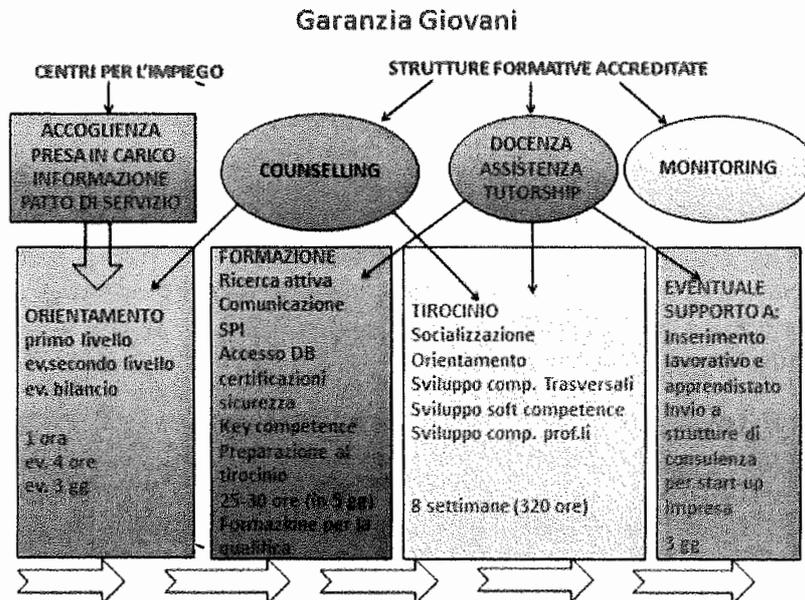
AZIONI MINIME CHE COMPONGONO LA “GARANZIA GIOVANI”Premessa:

Gli interventi devono essere avviati entro 4 mesi dal completamento di un ciclo di studi e formazione oppure dall’inizio dello stato di disoccupazione (il conteggio del periodo scatta dalla data d’iscrizione al CPI e di sottoscrizione del Patto di servizio – adesione al “Pacchetto giovani”?).

Azioni:

1. Accoglienza da parte del Centro per l’impiego e primo orientamento
2. Orientamento
3. Formazione
4. Tirocinio
5. Mediazione per l’inserimento lavorativo (apprendistato e/o lavoro)
6. Invio alla consulenza per l’avviamento di attività autonoma e imprenditoriale

Le azioni potranno essere accompagnate da un sostegno al reddito destinato ai beneficiari, da incentivi all’accoglienza in azienda per i tirocini formativi e da incentivi all’assunzione nel caso di nuovi rapporti di lavoro e apprendistato.

**1. Accoglienza e presa in carico**

La prima fase post individuazione dei giovani interessati (vedi l’ipotesi di sistema di individuazione dei giovani a fine documento) è preparatoria alle fasi attuative della Garanzia.

I giovani si recano spontaneamente al Centro per l'impiego competente per territorio che presso uno Sportello dedicato riserva loro alcune azioni volte a "prendere in carico il giovane" tra le quali:

- informazione sullo schema "Garanzia Giovani" e servizi offerti a titolo gratuito
- informazione sulle forme di sostegno al reddito previste
- sensibilizzazione del giovane alla necessità di attivarsi sul mercato del lavoro
- informazione orientativa
- stipula con i giovani di un consapevole e condiviso patto di servizio (che determina l'adesione alla Garanzia Giovani, ma anche l'inserimento nella BD del CPI e di conseguenza nel sistema regionale del lavoro)

Per i giovani già inseriti nelle banche dati dei Centri per l'impiego (es. lavoratori disoccupati, DID) è prevista una convocazione da parte del CPI al fine di proporre loro l'adesione alla Garanzia Giovani.

## 2. Orientamento

È la prima azione della Garanzia e deve essere realizzata per accompagnare il giovane, attraverso una serie di servizi specializzati, verso l'adesione a una fase di professionalizzazione e di contatto con il mondo del lavoro. Primo esame del CV e abilità (orientamento di 1 livello). Successivo colloquio per la verifica delle competenze realmente possedute (orientamento di 2 livello).

Se previsto dal patto di servizio si realizza il bilancio di competenze per rilevare l'eventuale gap formativo e di competenze su cui si dovrà agire.

Questa fase è di fondamentale importanza per individuare i percorsi formativi e di professionalizzazione, quanto più mirati e personalizzati, riguardo alle competenze effettivamente possedute dal giovane.

Dati i prevedibili rischi di autoselezione dei beneficiari (il principio del *first-come/first-served* fino al raggiungimento delle disponibilità finanziarie stanziata può favorire i giovani più forti, attivi e informati) e di possibile selezione opportunistica dei "trattati" da parte di operatori privati (ove si prevedano sistemi di premialità correlati al raggiungimento di prefissati risultati) appare necessario che la definizione del target sia:

- basata su un processo di *screening* multidimensionale per l'individuazione degli individui più bisognosi di supporto;
- **effettuata dal servizio pubblico per l'impiego.**

Il Centro per l'impiego e/o i soggetti accreditati ai quali potranno affidare la fase di counselling/orientamento dovrebbero a tal fine essere dotati di un sistema di valutazione - da affiancare al colloquio motivazionale su attitudini, propensioni e aspettative - che grazie a un indicatore composito, attraverso l'esame delle caratteristiche e dei fabbisogni dei giovani, sia funzionale alla duplice finalità, da una parte di determinare le priorità di accesso allo schema, dall'altra di indirizzare gli eleggibili verso percorsi predefiniti di servizi e di misure.

Durata massima 3 giornate da contabilizzare in ore.

### 3. Formazione

La seconda azione della Garanzia Giovani è destinata a fornire alcune competenze di base e trasversali anche in chiave di preparazione alla successiva azione di tirocinio e/o apprendistato e/o formazione professionale per la qualifica.

La formazione dovrebbe essere organizzata in moduli e deve essere indirizzata a sviluppare competenze utili per la ricerca attiva di lavoro, per la comunicazione efficace in ambito professionale, sulle *key competence* europee per l'apprendimento permanente, sulle competenze trasversali (diagnosticare le situazioni, relazionarsi e affrontare), sulla sicurezza sui posti di lavoro.

Questa fase potrebbe essere realizzata in parte in un primo tirocinio breve di massimo un mese, per un primo orientamento on the job (durata minima della formazione di base 26 ore massima 30 ore, pari a 5 giornate).

A questo intervento può seguire, ove ritenuto opportuno, l'inserimento del giovane nei tradizionali percorsi formativi del sistema regionale di istruzione e formazione professionale, allo scopo dell'acquisizione di una qualifica o diploma di qualifica.

### 4. Tirocinio

Il tirocinio ha funzioni di socializzazione, orientamento, professionalizzazione.

Le competenze da maturare in azienda dovranno consentire ai giovani di saper:

- diagnosticare,
- relazionarsi in ambiente lavorativo,
- affrontare i problemi che si pongono sul luogo di lavoro,
- risolvere i problemi di una certa complessità.

I giovani al termine dei tirocini dovranno aver acquisito capacità: di invenzione, di acquisizione di nuovi stili di pensiero job oriented, nuove ed efficaci modalità e strategie di analisi della realtà sul luogo di lavoro, nuove ed efficaci forme di esercizio delle competenze acquisite in ambito scolastico-formativo e universitario.

La durata di questa fase è di minimo 8 settimane massimo 12 settimane.

### 5. Mediazione per l'inserimento lavorativo (apprendistato o altro contratto di lavoro)

La fase di mediazione per l'inserimento lavorativo dei giovani interviene:

- al termine del tirocinio
- dopo la prima fase di orientamento per i giovani che non svolgono un tirocinio
- al termine del percorso di formazione professionale.

Tale mediazione potrà avvenire:

- mediante somministrazione con assunzione (agevolata) da parte di ApL
- mediante un contratto di apprendistato (anche questo agevolato e, se del caso, mediato da CPI, CFP e ApL).

Per i giovani che hanno effettuato un periodo di tirocinio l'Ente formativo o altro soggetto accreditato che ha curato la fase di tirocinio, avrà la possibilità di realizzare 3 giornate di assistenza all'inserimento in azienda da dedicare a ciascun giovane che si appresta a sottoscrivere un contratto di lavoro (i costi dell'azione possono essere riconosciuti solo a fronte della formalizzazione del contratto – esito positivo della fase).

Al fine di dare una maggiore trasparenza alle opportunità di tirocinio offerte dalle aziende e all'impegno delle stesse nella realizzazione della Garanzia per i giovani, potrebbe essere opportuno costituire un Albo delle aziende interessate a partecipare al programma ospitando i giovani in tirocinio di orientamento in ciascun territorio.

6. Invio alla consulenza per l'avviamento di attività autonoma e imprenditoriale

Il Centro per l'impiego e/o l'Ente di formazione o altro soggetto accreditato incaricato della fase di counselling e di orientamento che rilevasse tra le aspirazioni e le capacità/competenze del giovane beneficiario la propensione all'attività autonoma e d'impresa, qualora non disponesse al suo interno di un servizio di accompagnamento alla creazione di impresa, dovrà indirizzare il giovane interessato verso gli Sportelli per l'impresa esistenti sul territorio per es. presso le CCIAA, gli Informagiovani comunali, Invitalia, ecc. (provvedendo a fissare un appuntamento per il giovane presso tali servizi con conseguente erogazione di un eventuale voucher per l'acquisto di tale servizio e ricevuta delle prestazioni offerte).

#### AZIONI DI COMUNICAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE SULLA "GARANZIA GIOVANI"

- ✦ Campagna promozionale di livello nazionale
- ✦ Bando per diffondere anche attraverso i comuni la notizia dell'attivazione della misura (chi fa cosa sul territorio) e che:
  - Inviti i giovani in possesso dei requisiti soggettivi a presentarsi ai CPI (anche solo telematicamente e tramite call center)
  - Informi che i servizi per l'impiego potranno convocare i giovani interessati che non si presentino.
- ✦ Attivazione di uno specifico sito
- ✦ Attivazione di un servizio di call center dedicato a raccogliere le richieste di inserimento dei giovani, effettuare l'iscrizione on line (o DID per chi è nella condizione di attivarla), disbrigare le pratiche necessarie.

#### IPOTESI DI UN SISTEMA PER L'INDIVIDUAZIONE DEI GIOVANI BENEFICIARI

Per poter erogare appieno i servizi della Garanzia Giovani, secondo le condizioni di pari opportunità sopra richiamate, si deve cercare di intercettare tutti i giovani compresi quelli che non sono immediatamente inseriti nei canali lavorativi o di studio.

È necessario l'incrocio di dati tra Banche dati esistenti e costituzione di una banca dati inoccupati/disoccupati:

- Banca dati del MIUR che individua i giovani diplomati o dispersi (es. ultimo triennio) – o laddove esistenti le banche dati dell'anagrafe regionale per l'obbligo formativo.
- Banca dati del MIUR che individua gli iscritti alle Università (regionali?), specificando chi non sostiene esami da almeno 6 mesi e chi ha completato gli studi
- Banca dati dei Centri per l'impiego che individua i giovani che hanno rilasciato la DID.

Da prevedere ulteriore incrocio con

- Banca dati percettori INPS (per i giovani con meno di 25 anni – ma forse sarà 29 anni)
- Banche dati dei servizi sociali dei Comuni (giovani drop-out presi in carico dai servizi sociali)

La massa dei giovani non tracciati è rappresentata da quel gruppo di giovani che non cercano e non studiano, i casi più vicini allo svantaggio.

#### ORGANIZZAZIONE E GESTIONE: REQUISITI MINIMI

Deve essere individuata l'Autorità centrale di coordinamento della "Garanzia per i giovani".

La regia degli interventi è esercitata a livello territoriale dalla Regione e l'attuazione è affidata alla Provincia-CPI e soggetti accreditati.

I requisiti minimi dell'offerta di servizi della "Garanzia per i giovani" sono quelli sopra elencati: orientamento (di I e II livello), bilancio competenze, tirocinio, intermediazione e apprendistato, consulenza allo start up di impresa.

Le regioni possono stanziare ulteriori risorse a supporto di quelle della "Garanzia" di provenienza comunitaria, loro assegnate con decreto di riparto dell'Autorità centrale di coordinamento. Regioni/Province/CPI rendicontano all'Autorità centrale di coordinamento l'intera gestione delle risorse finanziarie.

È possibile attuare la misura mediante affidamenti a soggetti pubblici e privati accreditati di parte o totalità dei servizi da realizzare tramite avvisi pubblici di manifestazione di interesse.

#### Monitoraggio

Le Regioni/Province fanno confluire i dati raccolti dai CPI nel sistema centrale di monitoraggio della "Garanzia per i Giovani": dati su tempistica di esecuzione (singolo intervento), monitoraggio dell'efficacia dei servizi/tempistica, dati sui tirocini, dati sugli inserimenti lavorativi/apprendistato, ecc.

#### IPOTESI DI GESTIONE DEGLI INCENTIVI CON MICROCHIP

Gli incentivi potrebbero consistere materialmente in una carta con microchip che viene inserita in un lettore, del quale debbono disporre tutti i soggetti, cpi e privati, che svolgono operazioni, da consegnare solo a chi ha accettato l'offerta formale (che è entrato nel programma).

Al momento dell'attivazione dell'azione, il giovane inserisce la card e digita il pin. Conclusa l'azione, reinserisce e rimette il pin; ogni pin deve essere "controfirmato" dal pin dell'operatore (con o senza card).

Occorre, allora, creare un applicativo web che:

- a) assegni a tutti gli operatori un pin;
- b) legga le cards;
- c) scarichi ad ogni query (pin di ingresso + pin d'uscita) il valore orario corrispondente;
- d) formi contestualmente il registro "firma" e contabilità (come in un conto scalare);
- e) generi automaticamente il monitoraggio con una serie di "viste": per utente, massiva, per data, per operatore, per stato di avanzamento etc;
- f) generi automaticamente lo stato di avanzamento (n. di ore del mese) che viene visualizzato dal soggetto che eroga i fondi (INPS?, POSTE ITALIANE cfr. social card?), in modo che eroghi la quota parte di incentivo connessa col sostegno al reddito.

Grazie a tale sistema di gestione degli incentivi il monitoraggio dell'avanzamento della misura potrebbe essere costantemente aggiornato (numero ore erogate/giovane, costi servizi (orientamento/formazione/tirocinio), sostegno al reddito, ecc.).

Non tutti i giovani avranno bisogno del medesimo numero di ore di orientamento o formazione pertanto le ore "risparmiate" potranno essere ri-utilizzate per i soggetti con maggiori difficoltà.

NUMERI E PRIME STIME DEI COSTI DELL'AZIONE

In Italia i giovani tra i 15-24 anni sono 6.041.000. Tra di essi non lavorano e non frequentano corsi di istruzione o formazione, quindi sono disoccupati e inattivi, ben 1.275.000 pari al 19,1 per cento (Neet) – dati EUROSTAT 2012.

Il totale dei ragazzi di età 15-24 anni inattivi sono 4.589.227 (vedi tabella allegata per regione).

Il numero di giovani tra i 15 e i 29 anni che non lavorano (disoccupati e inattivi) e non frequentano alcun corso di istruzione o formazione – i cosiddetti Neet – è aumentato dal 2008 al 2012 del 21,1 per cento (+391 mila giovani). Sono ormai in questa posizione due milioni e 256 mila giovani su un totale di 9.439.200 giovani (23,9 per cento) – dati EUROSTAT 2012.

Le risorse assegnate all'Italia per la "Garanzia Giovani" sono pari a circa 500 milioni di euro.

Una mera divisione delle risorse disponibili per il numero di NEET di età compresa tra i 15 e i 24 anni dà come risultato ca. € 400,00 pro capite.

Se invece si considerano i Neet 15-29 anni la quota di risorse della Garanzia per i giovani destinata a ciascun giovane è pari a ca € 225,00.

Due le possibili ipotesi:

A) assegnare le risorse alle Regioni e province in base all'incidenza del bacino dei Neet sui vari territori e lasciar loro organizzare e gestire le politiche attive del lavoro secondo lo schema sopra ipotizzato. In aggiunta alle risorse del Garanzia dovrebbe essere considerato il costo dei servizi di prima accoglienza, patto di servizio ecc. svolti dai CPI.

B) assegnare a ciascun giovane in possesso dei requisiti richiesti dalla Garanzia Giovani un sostegno al reddito e voucher di servizio (che si attiva solo passando per i CPI che registrano la "pratica" ed erogano il buono di sostegno al reddito indirizzandolo ai soggetti pubblici/privati accreditati che offrono i servizi previsti dallo schema).

Ipotesi A):

Costo medio di un'ora di lavoro di un funzionario dei servizi per il lavoro: 29,53 euro (costi standard 2009 come dichiarati da alcune province sentite in proposito).

Costo medio ipotizzato di un'ora di servizio specialistico = 35,00 euro

Pertanto il totale delle ore da erogare secondo lo schema sopra ipotizzato (Orientamento = 18 ore (6h x 3gg) e Formazione = 30h (6h x 5gg)) è pari a 48. Per un costo orario stimato in 35,00 si ottiene € 1.680,00 (48h x 35,00).

Qualora fossero i CPI ad erogare direttamente tutti o parte dei servizi previsti ai giovani inseriti nel programma (o a parte di essi), i costi si ridurrebbero e ogni 6 ragazzi trattati dai CPI si ricreerebbero risorse per un ulteriore giovane da inserire nel programma (48h x 29,53 = € 1.417,40 generando un risparmio per caso trattato pari a € 262,60).

Ipotesi B)

Ai giovani inseriti nel programma della "Garanzia per i giovani" si assegnano i € 1.680,00 per usufruire dei servizi sopra descritti (n. ore/servizio) dei quali devono usufruire nel tempo massimo

di 4 mesi (tempo /risorse possono essere caricate sul sistema di microchip sopra descritto). Le ore non usufruite (perché eccessive rispetto al fabbisogno del singolo giovane) sono automaticamente rimesse in circolo a fine intervento per l'utilizzo da parte di altri giovani.

Le risorse della Garanzia per i giovani coprirebbero fino a € 400,00 ca. per singolo soggetto (15-24 anni) quindi bisognerebbe ricorrere alle risorse di FSE per un ammontare pari a € 1miliardo e 632 milioni (€ 1.280,00 per ciascun Neet).

#### Incentivi per il tirocinio

Ogni mese di tirocinio (4 settimane) deve essere accompagnato da uno sgravio totale dei costi per l'azienda ospitante e da una "borsa di tirocinio" di 300,00 euro/giovane sotto forma di sostegno al reddito. Pertanto il costo minimo del sostegno al reddito per tirocinio sarà pari a € 900,00 (€300,00 x 3 mesi).

*Nel programma AMVA sono riconosciuti invece i seguenti importi durante il periodo di tirocinio:*

- *all'azienda/bottega artigianale un contributo di 250 € mensili per ciascun tirocinante ospitato;*
- *al tirocinante una borsa mensile dell'importo di 500 € (per un max di 3.000€)*

#### Incentivi occupazionali

Da stabilire

*A titolo esemplificativo il programma AMVA prevede i seguenti contributi alle aziende che assumono giovani svantaggiati (Reg. (CE) n. 800/20082) in apprendistato:*

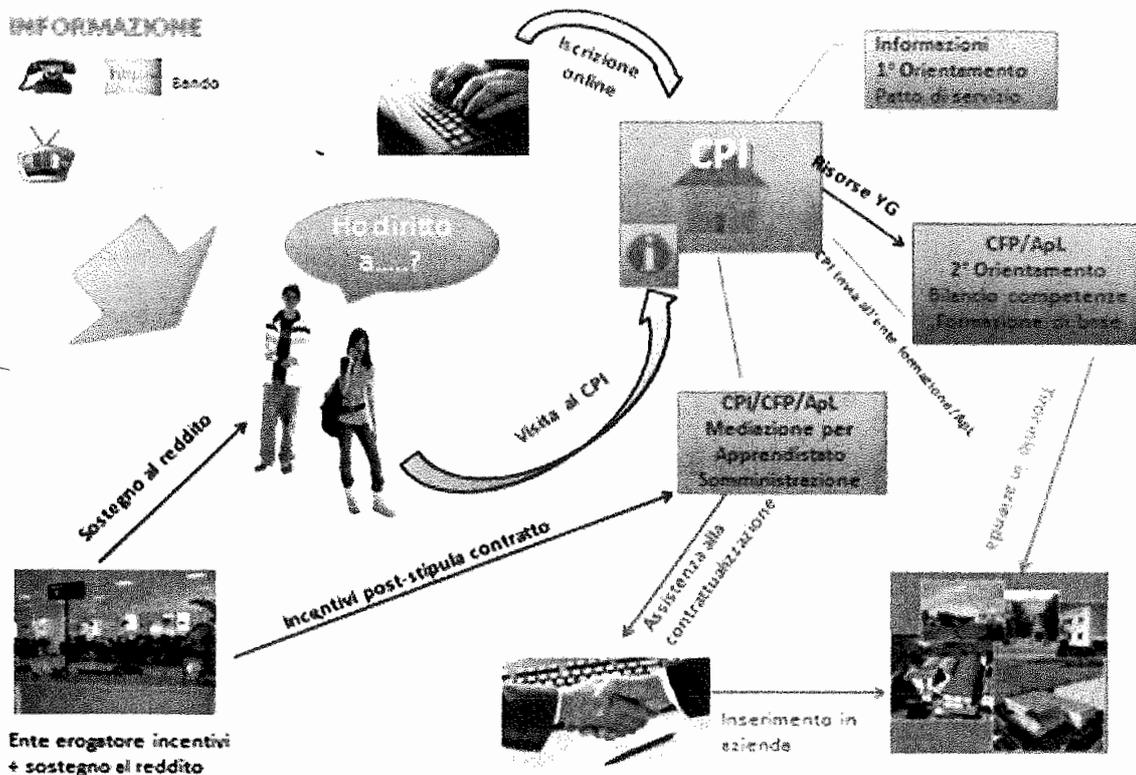
- *5.500 euro di contributo per ogni giovane, che abbia compiuto quindici anni e fino al venticinquesimo anno di età, assunto con contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale (in tutti i settori di attività)*
- *4.700 euro di contributo per ogni giovane di età compresa tra i diciassette e i ventinove anni, assunto con contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere (in tutti i settori di attività).*

#### Nota

Il presente schema si ispira a servizi già resi disponibili da alcune regioni e province italiane su misure analoghe alla Garanzia Giovani.

In particolare, ci si riferisce all'esperienza dell'Agenzia per il lavoro della Provincia Autonoma di Trento, al programma Dote della Regione Lombardia, all'esperienza del Progetto Sportello Lavoro presso gli istituti scolastici superiori della Provincia di Verona, allo Sportello lavoro-CPI aperto dalla Provincia di Cosenza presso l'Università della Calabria.

DIAGRAMMA FLUSSI



**Tabelle dati regionali**

<b>Regione</b>	<b>Giovani inattivi 15-24 anni (valori assoluti in migliaia)</b>
Piemonte	253,8
Valle d.A.	7,327
Liguria	92,58
Lombardia	613,9
Prov Aut Tn	36,21
Prov Aut Bz	30,89
Veneto	308
Friuli VG	75,01
Emilia R.	251,1
Toscana	223,3
Umbria	54,63
Marche	102,1
Lazio	412,1
Abruzzo	94,22
Molise	271,1
Campania	567,2
Puglia	348,4
Basilicata	51,06
Calabria	219,8
Sicilia	461,2
Sardegna	115,3
<b>Totale</b>	<b>4.589,227</b>

Regione	NEET 15-29 anni 2011 in %
Piemonte	16,4
Valle d'Aosta	15,2
Liguria	15,1
Lombardia	15,3
Prov Aut Tn	11,3
Prov Aut Bz	9,2
Veneto	15,6
Friuli V.G.	15,7
Emilia Romagna	15,3
Toscana	16,4
Umbria	15,8
Marche	15,6
Lazio	21,6
Abruzzo	17,6
Molise	22,8
Campania	35,2
Puglia	29,2
Basilicata	26,9
Calabria	31,8
Sicilia	35,7
Sardegna	27,6
<b>Italia</b>	<b>22,7</b>

