

Gli incentivi dati alle imprese riescono a ridurre il precariato?

Gli effetti prodotti da un intervento volto a stimolare le aziende ad assumere a tempo indeterminato

Come aiutare i lavoratori precari a raggiungere una condizione lavorativa più stabile? Alcuni ritengono che si debba agire sulle imprese, offrendo loro un incentivo finanziario che le invogli ad assumere a tempo indeterminato invece che ricorrere ai vari contratti a termine oggi disponibili. Nel 2007 la Provincia di Torino ha attuato una delle prime politiche ispirate a questa logica. L'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP), nell'ambito del Laboratorio Ida Rossi, ha condotto uno studio per valutarne l'efficacia. L'intervento pubblico spinge davvero le aziende ad assumere o semplicemente finanzia le imprese che avrebbero assunto comunque, anche senza contributo?

Molto flessibile o troppo precario?

"Il rischio della flessibilità è che alcuni lavoratori oscillino con frequenza tra la disoccupazione e brevi periodi di occupazione"

Negli ultimi 15 anni il mercato del lavoro italiano è stato caratterizzato da un ampio processo di "flessibilizzazione": si sono cioè introdotte nuove forme contrattuali per l'impiego temporaneo dei lavoratori, come le collaborazioni a progetto, il lavoro a chiamata e il lavoro somministrato.

La transizione verso una maggiore flessibilità rappresenta il tentativo di favorire l'operatività delle imprese italiane, che da questo cambiamento ricevono numerosi benefici, a partire da un più basso costo del lavoro e da una maggiore facilità di interruzione o di chiusura definitiva del rapporto. Tanto che si continua a registrare un aumento nel numero di contratti a termine stipulati dalle aziende: nel terzo trimestre del 2012 [Istat, 2012] si contano due milioni e 440mila lavoratori a termine (+ 3,5% rispetto al 2011) e 430mila collaboratori a progetto (+ 11,6%).

Più controversa è la situazione dal punto di vista dei lavoratori. Se da un lato un mercato più flessibile può creare nuove opportunità occupazionali, soprattutto facilitando il primo ingresso in azienda; dall'altro vi è il rischio che il contratto a termine divenga una sorta di trappola, caratterizzata da un basso livello salariale, da scarse occasioni di formazione e da una continua alternanza tra periodi di occu-

pazione a breve termine e periodi di non occupazione.

Il delicato rapporto tra flessibilità e precarietà è oggetto di un acceso dibattito [Berton, Richiardi e Sacchi, 2009], che si concentra sull'efficacia degli interventi che vogliono aiutare i lavoratori a raggiungere una maggiore stabilità.

COME STABILIZZARE I LAVORATORI PRECARI?

Una strada assai battuta negli ultimi anni è quella degli incentivi alla stabilizzazione erogati alle imprese. Molte amministrazioni vi hanno fatto ricorso. Di recente anche il Ministero del Lavoro ha avviato una politica di questo tipo [Tucci, 2012; Martini, 2012].

Al di là di alcune differenze riguardo l'entità dell'incentivo e le caratteristiche dei potenziali beneficiari, questi interventi consistono nella concessione di un contributo monetario alle imprese che assumono con contratti a tempo indeterminato.

Qualunque sia il disegno della politica adottata resta sempre un dubbio di fondo: l'aiuto pubblico spinge davvero le aziende ad assumere o si limita a finanziare le imprese che avrebbero assunto comunque, anche in assenza di contributo?

Uno studio condotto dall'ASVAPP in collaborazione con la Provincia di Torino cerca di rispondere a tale quesito.

In cosa consiste l'intervento?

Nel 2007 la Provincia di Torino ha realizzato uno dei primi interventi volti ad incentivare la stabilizzazione dei lavoratori precari. L'intervento consisteva nell'erogazione di un contributo *una tantum* alle imprese che avessero trasformato i propri lavoratori a termine in dipendenti a tempo indeterminato. L'entità del contributo era di 4.500 euro, con una contenuta variabilità in base al tipo di assunzione e alla categoria di lavoratore assunto.

La procedura per accedere all'incentivo era molto semplice: potevano presentare domanda tutte le imprese piemontesi che avessero assunto un lavoratore residente nella provincia di Torino. Tra coloro che avessero effettuato l'assunzione e richiesto il contributo, sarebbero state finanziate le imprese che per prime avevano presentato richiesta di contributo.

COME È STATO ATTUATO L'INTERVENTO

Per l'intervento sono stati stanziati 10 milioni di euro, distribuiti in tre bandi. Il primo del gennaio 2007, il secondo del settembre 2007 e il terzo del gennaio 2008.

I tre bandi si differenziavano per alcune modalità attuative: il primo bando prevedeva il finanziamento retroattivo delle assunzioni già effettuate in passato, mentre i due successivi davano la precedenza alle imprese che avessero assunto lavoratori appartenenti ad alcune fasce deboli. Queste peculiarità non hanno però

dato vita a grosse conseguenze: il finanziamento retroattivo ha inciso solo per il 5% sul totale delle risorse, mentre le assunzioni di lavoratori appartenenti alle fasce deboli ha pesato solo per il 9%.

UN GRANDE SUCCESSO ATTUATIVO?

A causa delle numerose e tempestive richieste di finanziamento, le risorse stanziare si sono esaurite pochi giorni dopo l'apertura delle procedure. Alcuni interpretano questa velocità come un sintomo evidente del successo della politica: se "la misura tira" significa che è esattamente ciò di cui le imprese avevano bisogno per assumere. Ma si tratta di un'interpretazione corretta?

Una politica di incentivazione ha successo se è in grado di modificare nella direzione desiderata i comportamenti dei soggetti ai quali è destinato l'incentivo. Nel nostro caso l'intervento dovrebbe spingere gli imprenditori a stabilizzare i loro lavoratori precari. La velocità di esaurimento dei fondi non può perciò essere considerato un buon indicatore della capacità incentivante della politica: per quanto tempestive, le richieste possono essere state presentate da imprese che avevano già deciso di stabilizzare il lavoratore, indipendentemente dai contributi. Se così fosse, il contributo concesso sarebbe solo un premio dato alle imprese che hanno assunto e non un vero incentivo.

In che modo è stato valutato?

Per valutare la capacità della politica di "produrre stabilizzazione", ovvero di convincere gli imprenditori ad assumere i propri lavoratori precari, occorre calcolare la differenza tra il numero di trasformazioni contrattuali osservate dopo l'annuncio della disponibilità dei contributi (situazione fattuale) e il numero di trasformazioni che si sarebbero osservate se tali contributi non fossero esistiti (situazione controfattuale). Tale differenza rappresenta il vero effetto della politica. Come ricostruire la situazione controfattuale e calcolare tale differenza?

Prima di descrivere il metodo impiegato

dai ricercatori dell'ASVAPP [Battiloro e Mo Costabella, 2011], è opportuna una precisazione preliminare.

COSA DOVREBBE PRODURRE L'EFFETTO?

La decisione di stabilizzare un lavoratore non può essere influenzata dal ricevere l'incentivo, dal momento che la domanda di finanziamento è contestuale all'assunzione. L'imprenditore trasforma il contratto del lavoratore prima di sapere se riceverà il contributo.

Ciò che può influenzare la decisione è la speranza di ricevere il finanziamento. Una volta pubblicato il bando, tutte le imprese

"L'incentivo di 4.500 euro viene erogato alle imprese che assumono a tempo indeterminato un proprio lavoratore temporaneo e fanno velocemente domanda di contributo"

"L'effetto è la differenza tra le stabilizzazioni osservate e quelle che sarebbe avvenute in assenza di incentivi"

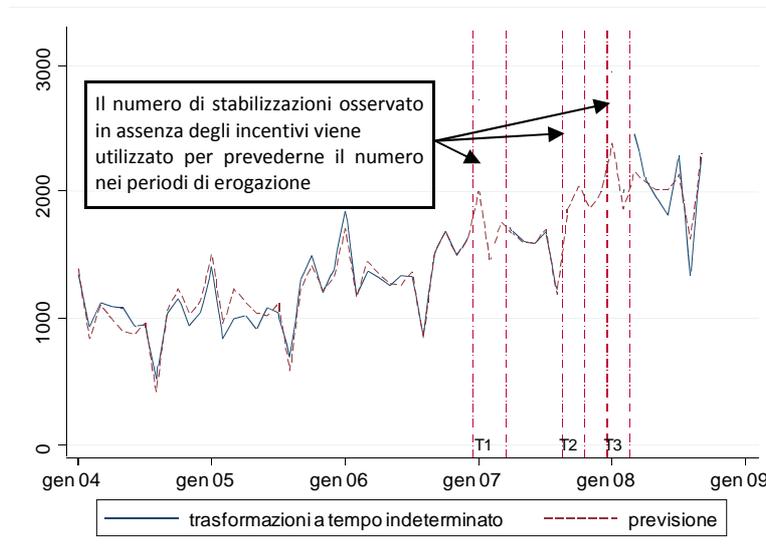
in possesso dei requisiti possono essere spinte ad effettuare una trasformazione per richiedere gli incentivi, indipendentemente dal fatto che poi lo ricevano o meno. Per stimare l'effetto occorre capire se e in che misura il numero di stabilizzazioni sia stato superiore al previsto nei tre periodi di erogazione.

L'ANALISI DELLE SERIE STORICHE INTERROTTE

I ricercatori hanno basato l'analisi sui dati del Sistema Informativo Lavoro Piemonte (SILP), alimentato dalle informazioni inviate dei Centri per l'impiego. In particolare hanno usato le comunicazioni obbligatorie di avviamento, grazie alle quali è stato possibile ricostruire la serie storica delle trasformazioni a tempo indeterminato dal 2004 al 2008. L'osservazione della serie storica nei periodi di assenza degli incentivi permette di descrivere, ricorrendo ad un modello econometrico,

l'abituale comportamento delle imprese rappresentato sui grafici dalla linea rossa tratteggiata (tav. 1). La linea mostra quante stabilizzazioni vi sarebbero state se l'intervento non fosse stato attuato (situazione controfattuale).

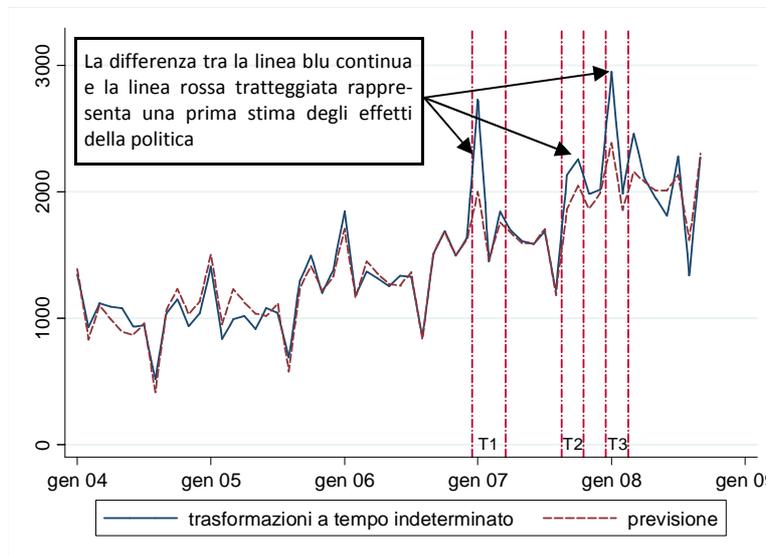
Tav. 1 - Strategia di identificazione del controfattuale



L'intervento funziona?

Il confronto tra il numero di trasformazioni registrate nei tre periodi di erogazione (nei grafici la linea blu continua) e il controfattuale stimato (la linea rossa tratteggiata) evidenzia una forte differenza positiva, pari rispettivamente a 800, 500 e 700 stabilizzazioni. Nel terzo periodo si osserva una differenza addirittura superiore al numero di incentivi erogati, che erano circa 450. Quest'ultimo risultato non è necessariamente contraddittorio, dal momento che l'incentivo è dato dall'opportunità di accedere al finanziamento: 700 imprese potrebbero essere state indotte a effettuare una stabilizzazione, anche se solo 450 di queste hanno poi ricevuto il finanziamento desiderato.

Tav. 2 - Una prima stima degli effetti



SI TRATTA DI UNA STIMA CREDIBILE?

Complessivamente sembrerebbe che gli incentivi abbiano prodotto un aumento di 2.000 stabilizzazioni, mentre ne sono state finanziate 2.400. In questo caso si tratterebbe di un intervento di notevole successo: per ogni 5.000 euro erogati si è prodotta una nuova stabilizzazione.

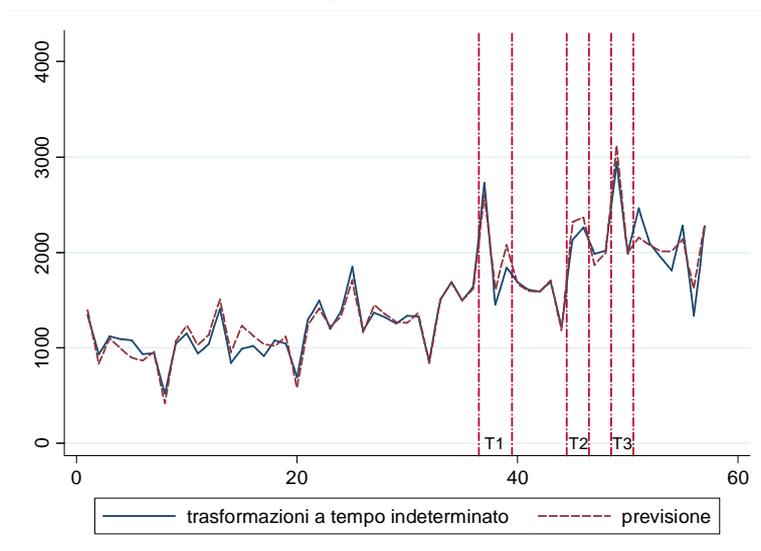
Prima però di concludere che l'intervento ha avuto successo, occorre verificare che non esistano altri eventi, contempo-

ranei all'erogazione degli incentivi, che possano avere prodotto una variazione inattesa nel numero di stabilizzazioni.

In verità l'inizio del 2007 è stato davvero segnato dalla presenza di alcuni potenziali fattori di distorsione. Per citare uno dei più rilevanti, si sono modificate le norme relative alla comunicazione obbligatoria degli avviamenti. Ciò ha prodotto nei sistemi informativi di molte regioni un aumento inaspettato delle comunicazioni,

"Nella prima stima il controfattuale è una previsione basata solo sulla serie storica"

Tav. 3 - Stima corretta degli effetti



proprio nel periodo in cui la Provincia di Torino erogava i suoi incentivi. Questo fattore esterno può aver influenzato il numero di trasformazioni registrate dal sistema e quindi può aver determinato una sovrastima dell'effetto.

Quali conclusioni trarre dallo studio?

“Gli incentivi non producono alcun effetto sulle stabilizzazioni”

Lo studio ha dimostrato che i contributi della Provincia di Torino non hanno convinto le imprese a stabilizzare. I contributi sono piuttosto un premio assegnato ad alcuni imprenditori che avevano già deciso di procedere alla trasformazione e che hanno avuto la fortuna, o la prontezza di spirito, di stabilizzare al momento giusto.

Come migliorare l'intervento nella speranza di renderlo efficace?

Da un lato si potrebbe vincolare l'erogazione del contributo alla stabilizzazione di particolari categorie di lavoratori precari. L'esperienza della Provincia di Torino,

dove questa strada è stata parzialmente tentata, evidenzia però come gli incentivi non siano comunque in grado di stimolare l'assunzione di lavoratori appartenenti alle fasce deboli.

Dall'altro lato si può aumentare l'entità dell'incentivo, partendo dall'ipotesi che 4.500 euro non siano sufficienti a convincere un datore di lavoro a sobbarcarsi un'assunzione a tempo indeterminato e che cifre superiori potrebbero invece esserlo. Anche in tal caso sarebbe opportuno verificare questa ipotesi, sottoponendo l'eventuale politica ad una valutazione controfattuale.

Riferimenti bibliografici

Berton F., Richiardi M., Sacchi S. *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, 2009, Il Mulino

Battiloro V., Mo Costabella L. *Incentivi o misure di attivazione? Evidenze sull'efficacia di due interventi per contrastare il lavoro precario*, *Politica Economica*, 2011, n.2

Istat, *Occupati e disoccupati - dati dell'indagine trimestrale*, *Statistiche Flash*, Ottobre 2012

Martini A., *Aiuto ai precari? No, regalo alle imprese*, *LaVoce.info* del 12 ottobre 2012

Tucci C., *Fondi per donne e giovani. Il beneficio verrà distribuito con il meccanismo del click-day*, da *Il Sole24Ore* del 6 ottobre 2012

La presente nota è stata redatta da Luca Mo Costabella - Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche

Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblée Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino.



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME