Ministero del Lavoro

e della Previdenza Sociale

SEGRETARIATO GENERALE
DIVISIONE V – COORDINAMENTO DELLE ATTIVITÀ STATISTICHE

Monitoraggio delle Politiche Occupazionali e del Lavoro

febbraio 2007

Alla redazione del rapporto – coordinata da Salvatore Pirrone – hanno collaborato Libero Calvitto, Gabriella di Lelio, Caterina Gallina, Monica Guglielmi del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Paola Casavola, Federico Risi e Francesca Utili del Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Saverio Bombelli, Angela Legini, Giulio Mattioni dell'INPS, Germana Di Domenico dell'ISFOL, Bruno Anastasia e Giorgio Gardonio dell'Ente Veneto Lavoro.

Un ringraziamento va al fondamentale contributo informativo dell'INPS ed in particolare a Leda Accosta, Saverio Bombelli, Carla Di Giacomo, Giulio Mattioni, Diego Pieroni, Vincenzo Sabatini, Gianfranco Santoro e Paolo Secondini del Coordinamento Generale Statistico-attuariale; Alessandro Ortensi della Direzione Centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni; Andrea Alfani e Maria Letizia Diamanti della Direzione Centrale Finanza, Contabilità e Bilancio.

Analogo ringraziamento va a Diana Gilli e Roberto Landi, Alessandra De Lellis e Paola Stocco dell'ISFOL..

Sommario

Executive summary. 7

I. Le tendenze dell'occupazione e del mercato del lavoro. 9

I.2. Il lavoro interinale: un quadro aggiornato a novembre 2006 13

I.3. Il lavoro parasubordinato: evidenze dall'archivio INPS 19

II. Le novità del quadro normativo in materia di lavoro. 26

II.1. I provvedimenti di contrasto al lavoro non dichiarato. 26

II.2. La riduzione del cuneo fiscale e gli incentivi per nuove assunzioni 28

II.3. Le disposizioni relative alle collaborazioni coordinate e continuative. 29

II.4. Altre disposizioni contenute nella legge finanziaria. 30

III. Il quadro generale delle politiche del lavoro. 32

III.2. Articolazione per macroarea delle politiche del lavoro 36

IV. Le "misure" di promozione dell'occupazione (politiche attive) 42

IV.2. Il contratto di apprendistato: evidenze empiriche dagli archivi INPS. 44

IV.3. L'incentivazione delle assunzioni dei disoccupati di lunga durata. 52

IV.4. Disabili e lavoro. l'impatto della legge 68/99 in Veneto 59

V. Gli strumenti di "supporto" per i disoccupati 68

V.2. Indici di copertura. 74

VI. I servizi (pubblici e privati) per l'impiego 76

VI.1. Gli utenti dei servizi pubblici per l'impiego ed i servizi erogati. 76

VI.2. Relazioni tra sistema pubblico e privato dei servizi al lavoro. Evidenze dai monitoraggi Isfol. 89

Executive summary.

L'odierno rapporto di monitoraggio – che si pone in linea di continuità con i precedenti redatti a cura dell'apposito gruppo di lavoro a partire dal 2000 – punta a chiudere il quadro statistico sulle somme spese e le persone coinvolte da strumenti di politica del lavoro fino a tutto il 2005, anche alla luce dell'andamento del mercato del lavoro (le cui evidenze arrivano a coprire i primi nove mesi del 2006).

Il mercato del lavoro negli ultimi anni è stato caratterizzato da una espansione dell'occupazione pur in presenza di una crescita economica scarsa o nulla; tali segnali di crescita si sono intensificati nella seconda metà del 2005 e nel corso del 2006, allorché anche la crescita economica è tornata su valori positivi.

Continua tuttavia a manifestarsi una estensione del lavoro non standard che, come solitamente accade nelle fasi espansive, è il primo a reagire alla crescita della domanda. Allo scopo di offrire maggiori spunti di conoscenza su quest'area di occupazione la prima parte del rapporto presenta due approfondimenti, rispettivamente dedicati al lavoro "interinale" (o somministrato) ed alle collaborazioni coordinate e continuative (a progetto o meno). Per quanto riguarda il lavoro interinale, gli archivi INPS (la cui analisi consente di coprire quasi tutto il 2006) mostrano che, dopo la relativa diminuzione della crescita registratasi nel corso del 2004 e della prima metà del 2005 (soprattutto in termini di giornate complessivamente lavorate), nella seconda metà del 2005 e nel corso del 2006 la crescita del settore è ricominciata su livelli decisamente più elevati ed i lavoratori interinali (misurati in termini di unità equivalenti) rappresentano ormai poco più dello 0,6% del totale dei lavoratori dipendenti. Continua inoltre a diminuire il livello di concentrazione del mercato, che è quindi caratterizzato da una maggiore concorrenza tra gli operatori. Quanto ai collaboratori, le innovazioni introdotte dal D.Lgs. 276/2003 e l'incremento delle aliquote contributive realizzatosi nel 2004 hanno comportato una lieve riduzione del numero dei contribuenti attivi.

Il rapporto prosegue dando una breve rassegna delle principali innovazioni che, nel campo legislativo, hanno inciso nella materia, prime fra tutte la riduzione del cuneo fiscale e contributivo, l'introduzione di nuovi strumenti di lotta al lavoro sommerso, l'incremento dei contributi dovuti per gli apprendisti.

Segue la consueta descrizione del quadro delle politiche attive e passive del lavoro, seguendo la nuova classificazione Eurostat, che distingue gli interventi di politica occupazionale in servizi (all'impiego), misure (di riqualificazione ed ausilio al collocamento, già definite in passato politiche attive), supporto (al reddito, corrispondenti alle politiche passive). Si evidenzia una divaricazione della forbice tra la spesa per politiche passive e quella per politiche attive, solo in parte legate ad andamenti congiunturali. Da una parte incidono l'incrementata generosità dell'indennità di disoccupazione con requisiti pieni, il nascere e rafforzarsi dei fondi settoriali, l'estensione del supporto fornito dalla Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria e dalla mobilità oltre ai casi già previsti dalla normativa in vigore (con i cosiddetti trattamenti "in deroga"); dall'altra pesano il repentino ridimensionamento del credito d'imposta ed il lento spegnersi degli incentivi per nuove assunzioni nel mezzogiorno.

Nel descrivere gli andamenti delle politiche attive (di cui si offre anche un quadro per aree geografiche) si presentano alcuni approfondimenti: i primi due, rispettivamente dedicati all'apprendistato ed all'incentivo all'occupazione dei disoccupati di lunga durata, si evidenziano nei dettagli i comportamenti dei soggetti coinvolti e le distorsioni legate ad un utilizzo talvolta improprio; nel terzo, dedicato all'attuazione della legge 68/1999 sul collocamento dei disabili in Veneto. Tale ultimo approfondimento, mostra tra l'altro come un

utilizzo accorto delle banche dati dei servizi per l'impiego – purtroppo impossibile da realizzare su tutto il territorio nazionale – possa consentire una valutazione puntuale delle politiche gestite.

Sul fronte delle politiche di supporto al reddito, il rapporto, oltre a rendere conto dei principali andamenti, offre un calcolo degli indici di copertura rispetto alla popolazione potenzialmente eleggibile.

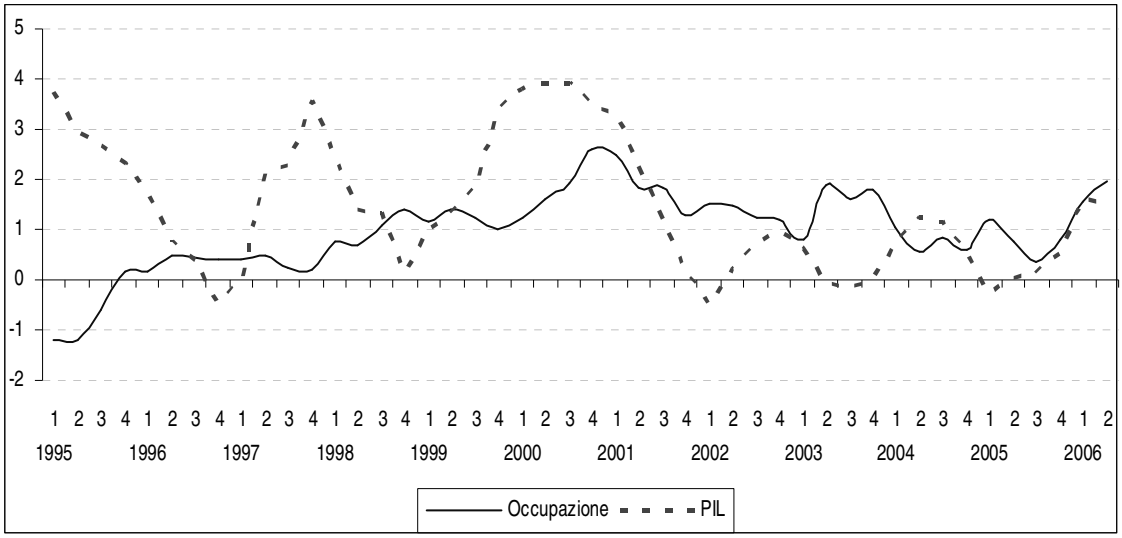
Il quadro dei servizi per l'impiego resta ancora coperto con difficoltà dalle fonti amministrative, per l'assenza di un sistema informativo unitario. Anche sulla base di quanto desumibile da fonti statistico-campionarie si può affermare che, nonostante i rilevanti progressi verificatisi in alcune aree, i servizi per l'impiego stentano a fornire servizi di qualità. Manca in ogni caso ancora la cultura della sanzione da corrispondere a coloro i quali non accettano una offerta di lavoro o di formazione: ne consegue che l'elenco dei disoccupati finisce nella maggior parte dei casi per ingrossarsi di persone che si iscrivono per ragioni diverse rispetto alla ricerca di una occupazione, non dissimilmente da quanto accadeva con le ormai abolite liste di disoccupazione. Si tratta di un punto essenziale nell'ottica delle politiche occupazionali, soprattutto nella prospettiva di un rafforzamento della tutela assicurativa contro la disoccupazione.

I. Le tendenze dell'occupazione e del mercato del lavoro[1].

Nei primi tre trimestri del 2006, contestualmente all'espansione dell'attività economica (sostenuta sia dalla domanda interna che da quella estera) sia pure su tassi di crescita più modesti di quelli dei principali paesi dell'area euro[2], si è assistito ad una forte accelerazione della crescita occupazionale. Si consolidano quindi i segnali di ripresa manifestatisi dalla fine del 2005, dopo un triennio in cui la crescita della domanda di lavoro si era andata gradualmente indebolendosi per effetto della scarsa attività produttiva e dell'aumento del costo del lavoro. Sulla base dei dati della rilevazione continua delle forze di lavoro effettuata dall'Istat, il numero degli occupati è stimabile, al terzo trimestre 2006, in 23 milioni di unità, con un aumento degli occupati del 2 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (+459 mila persone). Per lo stesso periodo, secondo i conti economici trimestrali l'aumento è stato di 280 mila unità di lavoro equivalenti a tempo pieno con una crescita dello 1,2% rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente.

L'effetto statistico determinato dall'ultimo provvedimento di sanatoria dei lavoratori immigrati occupati in modo irregolare (legge 222/2002)[3] che aveva in parte spiegato la crescita dell'occupazione lo scorso anno sembra perdere progressivamente vigore anche se l'occupazione dei cittadini immigrati continua a mantenere un peso rilevante (+172 mila unità nel terzo trimestre del 2006).

Fig. 1 Variazioni tendenziali del PIL e dell'occupazione. (Dati destagionalizzati)



Fonte: ISTAT, Conti economici nazionali trimestrali per il Pil e Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro.

Dopo un triennio in cui la crescita occupazionale era avvenuta anche in presenta di crescita economica scarsa o addirittura nulla, dalla seconda metà del 2005 le due variabili tornano a presentare andamenti analoghi (fig. 1).

[1] A cura di Gabriella Di Lelio.

[2] I dati più recenti confermano nel complesso un'espansione dell'attività economica: secondo l' ISTAT nel terzo trimestre il PIL è cresciuto dell'1,7 per cento in termini tendenziali (lo stesso valore di crescita del trimestre precedente) e dello 0,3 in termini congiunturali (0,6 nel secondo trimestre).

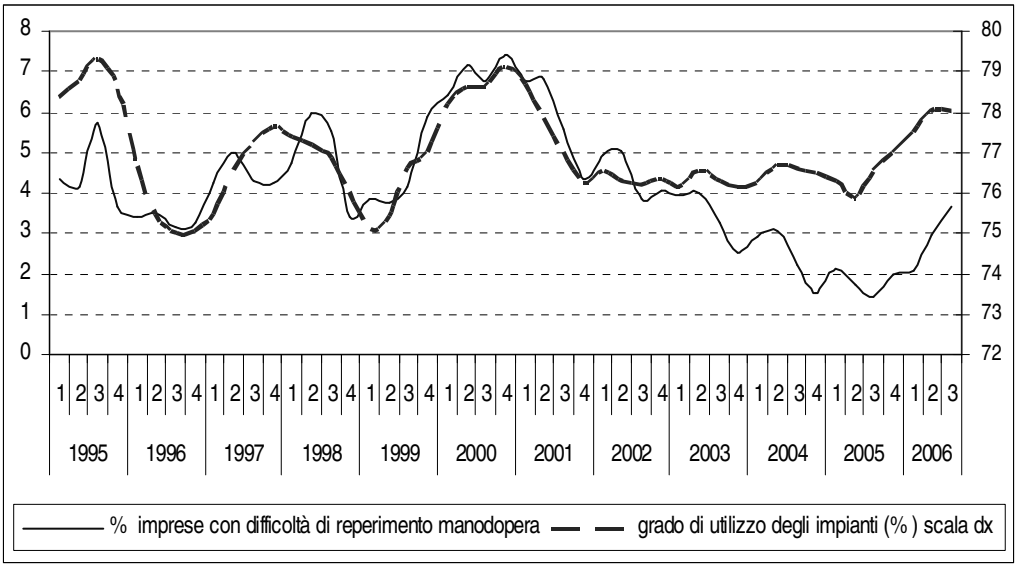
[3] In base alla legge di sanatoria i lavoratori immigrati occupati in modo irregolare si sono via via registrati nella popolazione anagrafica, incidendo così sulla popolazione residente a cui fa riferimento l'indagine sulle forze di lavoro e quindi sull'occupazione.

La componente principale nella crescita occupazionale riguarda i lavoratori con più di 50 anni di età per i quali incidono le misure adottate per allungare la permanenza al lavoro degli ultra cinquantenni e l'aumento dei requisiti di età e di anzianità contributiva per il pensionamento, ma anche effetti demografici, legati all'ingresso nelle fasce d'età più alte di coloro che hanno iniziato a lavorare più tardi rispetto alle generazioni precedenti. Significativo appare il tasso di crescita dell'occupazione femminile (+3% nel terzo trimestre rispettivamente all'1,4% della componente maschile), che nel 2005 era stata particolarmente debole, anche nelle aree geografiche più deboli (+5,8 per cento nel sud e isole nel terzo trimestre, a fronte di crescite negative registratesi nel corso del 2005).

Da un punto di vista territoriale il 2006 fa segnare finalmente un ritorno del Mezzogiorno alla crescita occupazionale, dopo un triennio caratterizzato da grandi difficoltà e dall'ampliamento della forbice che lo separa dal resto del Paese. Nel corso (dei primi nove mesi) del 2006 sono andati manifestandosi nel Mezzogiorno alcuni segnali di ripresa, supportati dal buon andamento delle esportazioni e dal miglioramento del clima di fiducia delle imprese industriali. Nel terzo trimestre del 2006 l'occupazione ha fatto segnare un +1,8% rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente, percentuale vicina (seppure di poco inferiore) al resto del Paese (ove però incide maggiormente l'effetto della componente straniera).

Dal lato della disoccupazione, la progressiva riduzione del tasso di disoccupazione (al 6,1 per cento la media nazionale nel terzo trimestre del 2006 – 6,8 se si depura dai fattori stagionali) – verificatasi principalmente nel Mezzogiorno (in cui è calata di 2,5 punti percentuali in un anno) e soprattutto tra i giovani al di sotto dei 35 anni (dal 12,6 al 10,8 nel complesso del paese, dal 24,9 al 19,7 nel Mezzogiorno) – non è riconducibile solo all'effettivo aumento del numero degli occupati, ma anche alla diminuzione dell'offerta di lavoro, soprattutto femminile ed è quindi in una certa misura connesso al fenomeno di rinuncia della partecipazione al mercato del lavoro da parte delle frange più marginali.

Fig. 2 Imprese con ostacoli alla produzione dovuti a difficoltà nel reperimento della manodopera e grado di utilizzo degli impianti.



Fonte: ISAE, Inchiesta mensile sulle imprese manifatturiere ed estrattive

La dinamica positiva dell'occupazione sembrerebbe confortata dall'aumento dell'utilizzo delle ore di straordinario e dalla flessione del ricorso alla CIG ordinaria e straordinaria. Si riscontrano tuttavia primi segnali di tensione sul mercato del lavoro, evidenziati dalle crescenti difficoltà incontrate dalle imprese nel reperimento della manodopera (fig. 2).

A livello settoriale l'incremento più forte alla crescita dell'occupazione è fornito dal settore terziario (3,1%) mentre per la prima volta da oltre sette anni calano gli occupati nelle costruzioni (-2% su base annua). Nell'industria in senso stretto la crescita continua a rimanere modesta (+0,4%).

Dopo la forte diminuzione del 2005 riprende a crescere l'occupazione indipendente (1,2% nel terzo trimestre), ma resta nettamente prevalente il contributo alla crescita fornito dai dipendenti.

All'interno del lavoro dipendente continua a crescere maggiormente il lavoro a termine rispetto a quello permanente (rispettivamente +10,5% e +1,2%); si tratta di un fenomeno particolarmente rilevante nel Mezzogiorno (+10,1%), per il sesso femminile (+13,1%), tra i lavoratori più giovani (con meno di 40 anni) e nel settore terziario (+13,0%). In conseguenza di tali andamenti il lavoro a termine rappresenta il 13,2% dell'occupazione dipendente (nel III trimestre 2005 era pari al 12,3%).

Cresce anche la diffusione del lavoro a tempo parziale, che riguarda ormai il 10% dei lavoratori dipendenti[4].

Tav. 1. Occupati per posizione professionale, carattere dell'occupazione e tipologia di orario. media primi 3 trimestri e variazione percentuale 2004-2006.

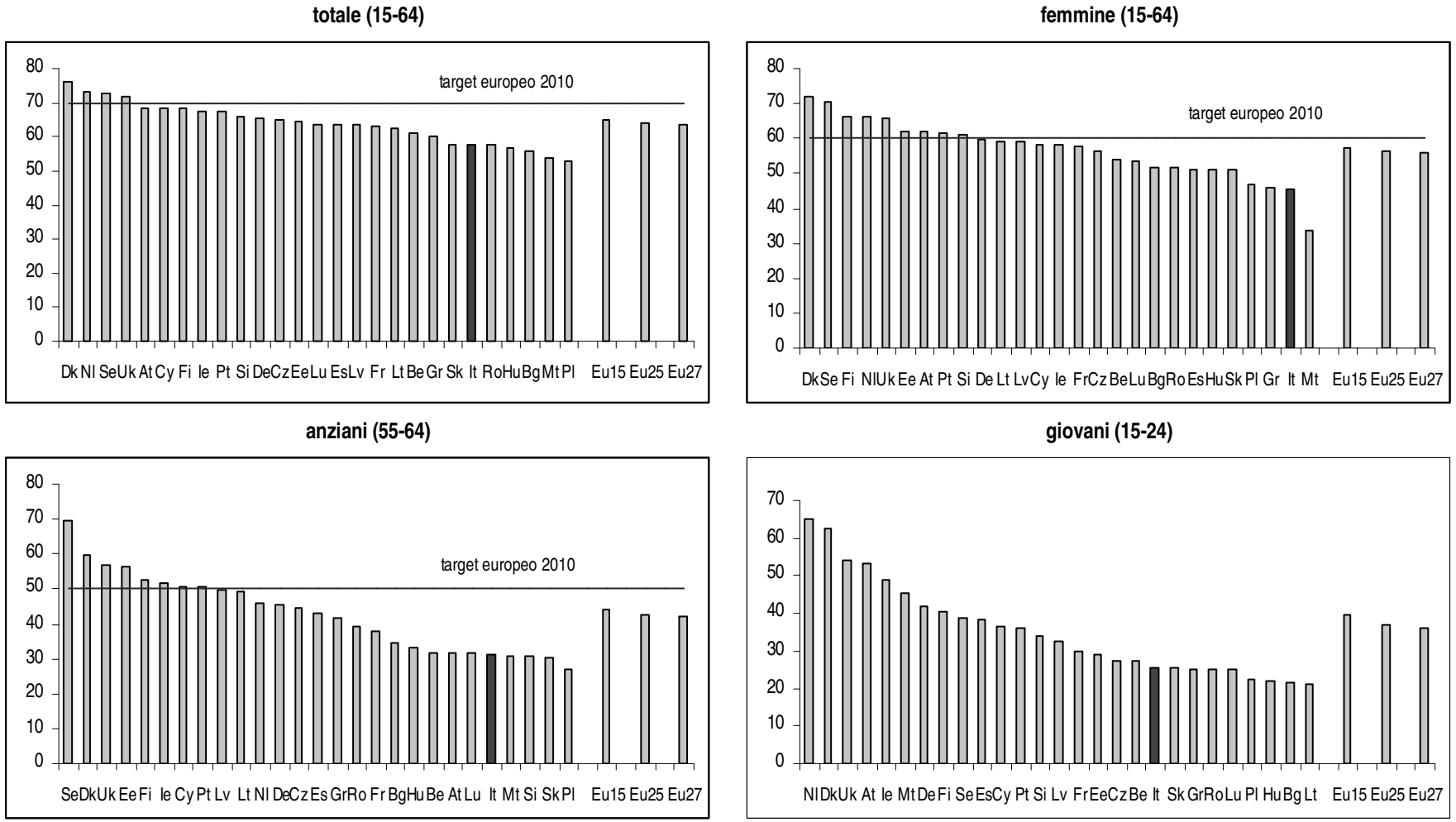
	2004	2005	2006	var. 2004-6	var. 2005-6
Totale	22.329	22.522	22.978	2,9	2,0
a tempo pieno	19.510	19.653	19.947	2,2	1,5
a tempo parziale	2.819	2.869	3.031	7,5	5,6
Dipendenti	16.060	16.472	16.899	5,2	2,6
Permanenti	14.169	14.477	14.708	3,8	1,6
a tempo pieno	12.601	12.772	12.898	2,4	1,0
a tempo parziale	1.568	1.705	1.810	15,5	6,2
A termine	1.891	1.995	2.192	15,9	9,9
a tempo pieno	1.475	1.575	1.729	17,2	9,8
a tempo parziale	415	420	463	11,5	10,3
Indipendenti	6.270	6.050	6.079	-3,0	0,5
a tempo pieno	5.433	5.306	5.321	-2,1	0,3
a tempo parziale	837	744	757	-9,5	1,9

Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

Nonostante la crescita occupazionale degli ultimi anni abbia superato quella registratasi in media nell'Unione Europea, il nostro Paese rimane in netto ritardo, rispetto ai partner europei, nella strada che dovrebbe condurre verso il raggiungimento degli obiettivi occupazionali previsti dalla Strategia di Lisbona (figg. 3-5). Particolarmente difficile la situazione dei gruppi di persone tradizionalmente meno legate al mercato del lavoro: giovani, donne e lavoratori più anziani.

[4] Si vedano a tal proposito le sezioni II e III del rapporto pubblicato nel mese di luglio 2006.

Fig. 3 Tassi d'occupazione per i paesi dell'Unione Europea e target fissati dalla strategia di Lisbona. Media 2005



Fonte: Eurostat

I.2. Il lavoro interinale: un quadro aggiornato a novembre 2006[5]

In questa nota viene presentato un quadro complessivo sul ricorso al lavoro interinale aggiornato al mese di novembre 2006. La fonte principale dei dati è costituita dall'insieme delle dichiarazioni mensili presentate all'Inps dalle agenzie interinali; ad essa si aggiungono alcune informazioni desunte dal CLAP (Campione Longitudinale degli Attivi e dei Pensionati).

Per quanto riguarda la prima fonte, si tratta delle dichiarazioni DM10/2, che le agenzie di lavoro interinale presentano mensilmente all'istituto[6] a scopi contributivi; le informazioni – numero di lavoratori interinali coinvolti, giornate lavorate e retribuzioni soggette ad obbligo contributivo (retribuzioni al lordo dei contributi a carico del lavoratore) – sono quindi aggregate a livello di agenzia interinale e rilevate a cadenza mensile. Il quadro censuario è aggiornato al mese di novembre 2006, ciò permette di ottenere, attraverso la costruzione di una serie di indicatori, una descrizione tempestiva e puntuale del sistema del lavoro interinale nella sua globalità.

I.2.1. L'evoluzione al 2006

A partire dai dati contenuti nell'archivio Inps si può costruire una serie di indicatori le cui serie storiche, con cadenza mensile, coprono un arco di tempo di oltre 7 anni. Gli andamenti di tali indicatori risentono di una forte stagionalità; nei relativi grafici verranno dunque riportate, oltre ai valori puntuali mensili, anche le serie destagionalizzate per mettere meglio in evidenza l'andamento tendenziale dei fenomeni sottostanti.

Il primo indicatore misura il volume di attività del comparto interinale ed è costituito dal monte retributivo complessivo[7]. La Fig. 4 mostra un netto trend di crescita di questo indicatore, caratterizzato da fasi di rallentamento nei periodi 2002-2003 e nel 2005 e fasi di accelerazione nel 2004 e nel 2006. Alla fine del periodo analizzato l'ammontare complessivo delle retribuzioni corrisposte mensilmente ai lavoratori interinali raggiunge i 320 milioni di euro (novembre 2006).

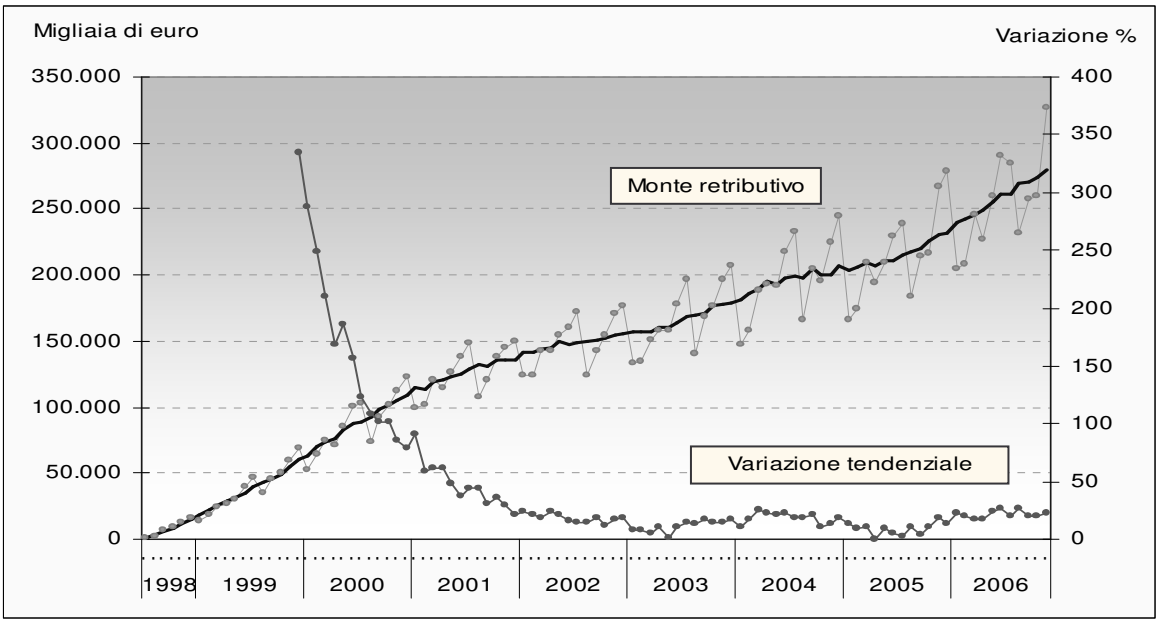
---

[5] A cura di Caterina Gallina.

[6] La banca dati INPS raccoglie i moduli DM10/M che le agenzie interinali, in quanto titolari del rapporto di lavoro che è alla base della missione di lavoro interinale medesima, sono obbligate ad inviare mensilmente all'istituto. I moduli riportano mensilmente, per ogni agenzia, il numero complessivo di lavoratori in missione interinale, le giornate retribuite, l'ammontare delle retribuzioni corrisposte e dei contributi previdenziali versati. L'aggiornamento della banca dati dell'INPS risente dei tempi con cui i moduli pervengono all'istituto e vengono lavorati dal punto di vista amministrativo; per le analisi presentate in questa nota si è reso necessario stimare alcuni dati mancanti (relativamente a mesi per i quali i modelli, pur se già inviati dalle società interinali all'INPS, non hanno ancora concluso l'iter amministrativo di validazione degli stessi). La stima è stata effettuata applicando alle agenzie mancanti la media tra la variazione registrata dall'insieme delle imprese presenti nei mesi considerati e la variazione rilevata per quella stessa impresa tra i due medesimi mesi nell'anno precedente.

[7] Le retribuzioni sono state espresse a valori costanti (novembre 2006) utilizzando l'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

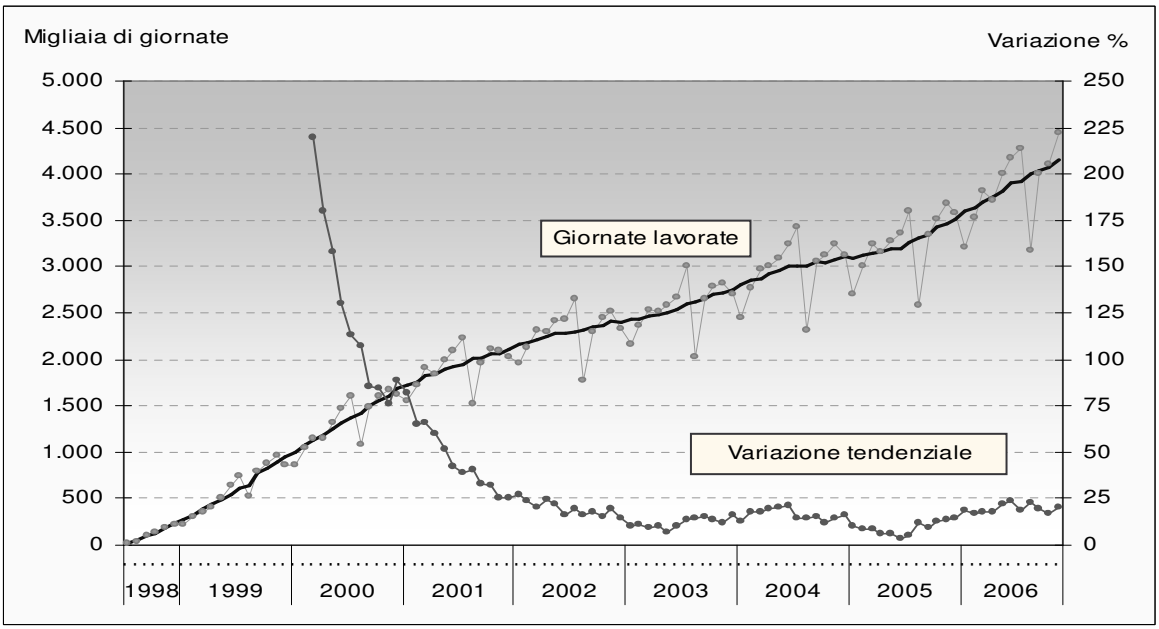
Fig. 4 Monte retributivo (migliaia di euro, prezzi costanti novembre 2006) ed andamento tendenziale



Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

L'evoluzione evidenziata nella figura 4 è legata alla crescita del volume del lavoro interinale piuttosto che alla crescita delle retribuzioni unitarie. Il volume di lavoro può essere inoltre misurato in maniera più diretta in termini di giornate complessivamente retribuite[8]: a fine periodo si supera il livello dei 4 milioni di giornate per mese (fig. 5).

Fig. 5 Giornate lavorate nel mese (migliaia) ed andamento tendenziale

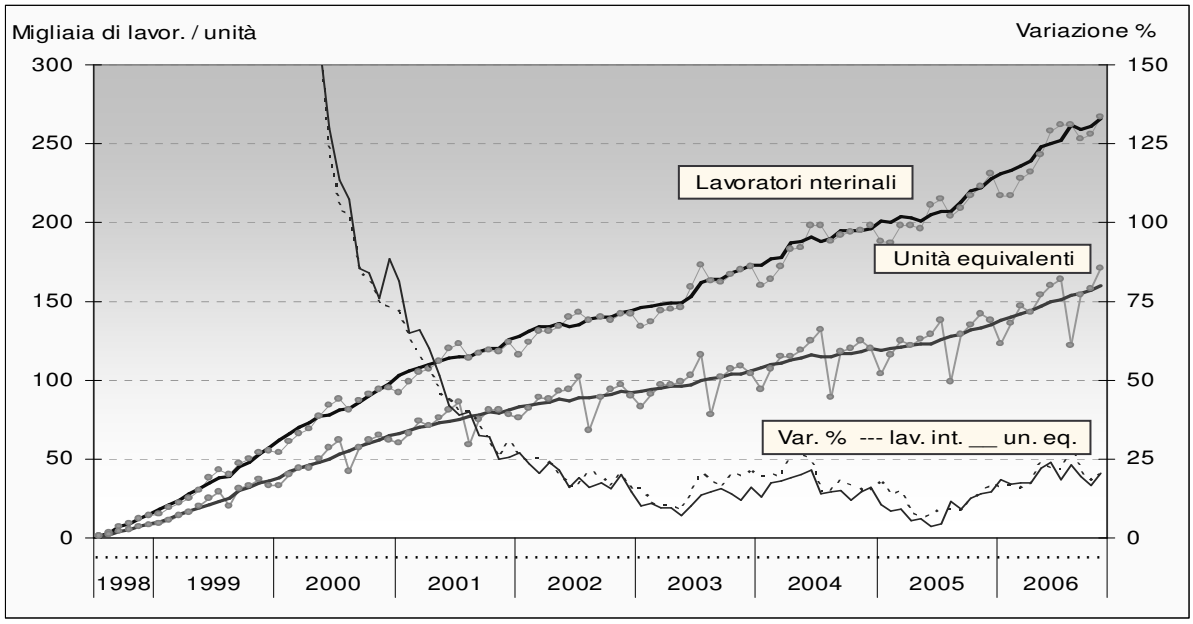


Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

[8] Si tenga conto che sono le giornate retribuite calcolate sulla base delle convenzioni proprie INPS. Anche nel caso di lavoro su 5 giornate nella settimana, che è poi lo standard abituale nel mercato del lavoro italiano, si computano perciò sei giornate.

Altro indicatore del volume del comparto è costituito dal numero dei lavoratori coinvolti. In questo caso si può distinguere tra il numero effettivo dei soggetti che nel mese considerato hanno svolto almeno un giorno di lavoro con questo tipo di contratto (così come rilevato direttamente dall'archivio Inps) ed una stima in termini di unità equivalenti, ossia il numero di lavoratori occupati per tutte le giornate del mese, indipendentemente dall'orario di lavoro[9]. Per quanto riguarda i lavoratori effettivamente coinvolti, occorre precisare che lo stesso singolo individuo potrebbe essere conteggiato più volte qualora abbia aperto un rapporto di lavoro con due o più agenzie interinali; tuttavia è oggi possibile stimare, utilizzando l'archivio CLAP, il numero di rapporti di lavoro interinale per singolo lavoratore all'interno di un dato periodo. Tali rapporti, calcolati a livello mensile[10], possono essere applicati alle serie storiche derivate dai DM10 per ottenere una stima del numero effettivo dei lavoratori coinvolti. Nella fig. 6 sono dunque riportati e messi a confronto i lavoratori interinali e le unità equivalenti. A fine periodo i lavoratori coinvolti sono circa 270mila, cui corrispondono 170mila unità equivalenti. Lo scarto tra posizioni lavorative e occupati equivalenti a tempo pieno discende dal fatto che molte missioni interinali non coprono l'intero arco temporale del mese[11]; esso mostra in termini percentuali una notevole stagionalità.

Fig. 6 Lavoratori interinali ed unità equivalenti (impegnati per l'intero mese) e relativi andamenti tendenziali



Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

Nella fig. 7 il numero di posizioni lavorative e di lavoratori interinali equivalenti derivato dai dati amministrativi INPS vengono rapportati al complesso di lavoratori,

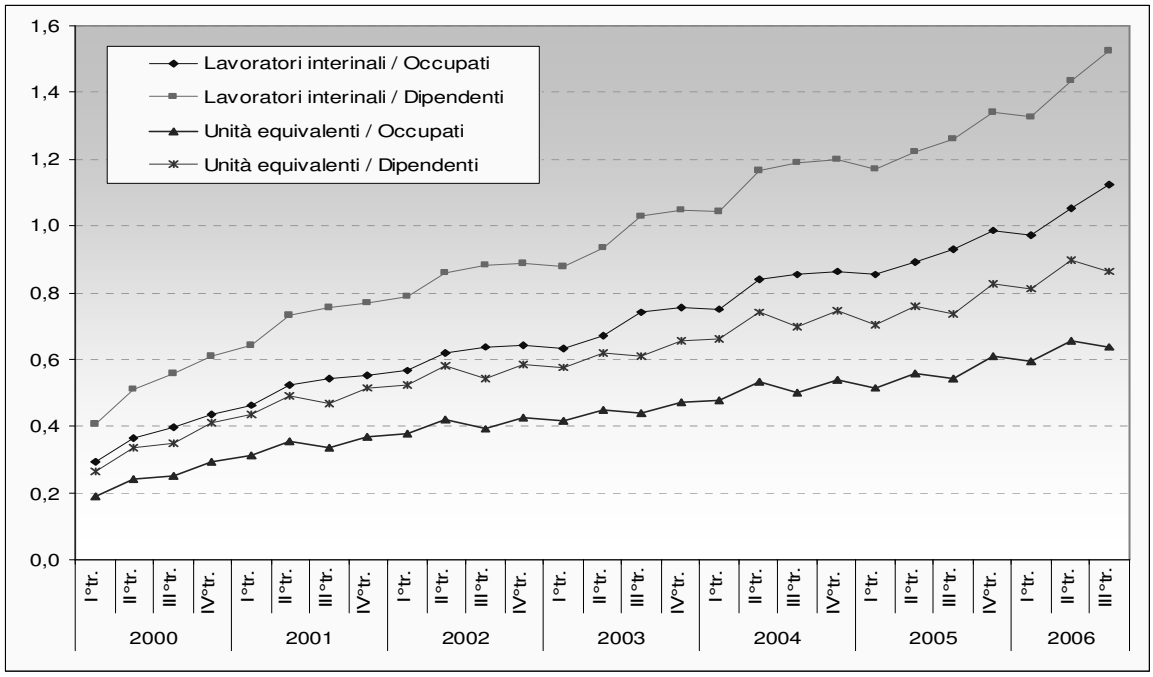
[9] La normalizzazione viene effettuata dividendo il monte giornate mensile per il numero medio di giornate lavorative mensili (26), così da ottenere il numero di lavoratori impegnati per l'intero mese. Nell'archivio Inps non è indicato se il lavoratore è impegnato a tempo pieno o part-time, il concetto di "unità equivalenti" qui adottato differisce dunque da quello di U.L.A. dall'Istat. Nel nostro caso l'equivalenza si riferisce esclusivamente al numero di giornate lavorative, nel caso dell'Istat anche all'orario di lavoro a tempo pieno.

[10] Il rapporto in questione è stato calcolato, per il periodo disponibile 1998-2002, per i singoli mesi; tali valori sono stati poi proiettati per coprire l'intero periodo di analisi 1998-2006.

[11] Perché comunque di durata inferiore al mese o perché avviate nel corso del mese o perché, se avviate in precedenza, interrottesi nel corso del mese.

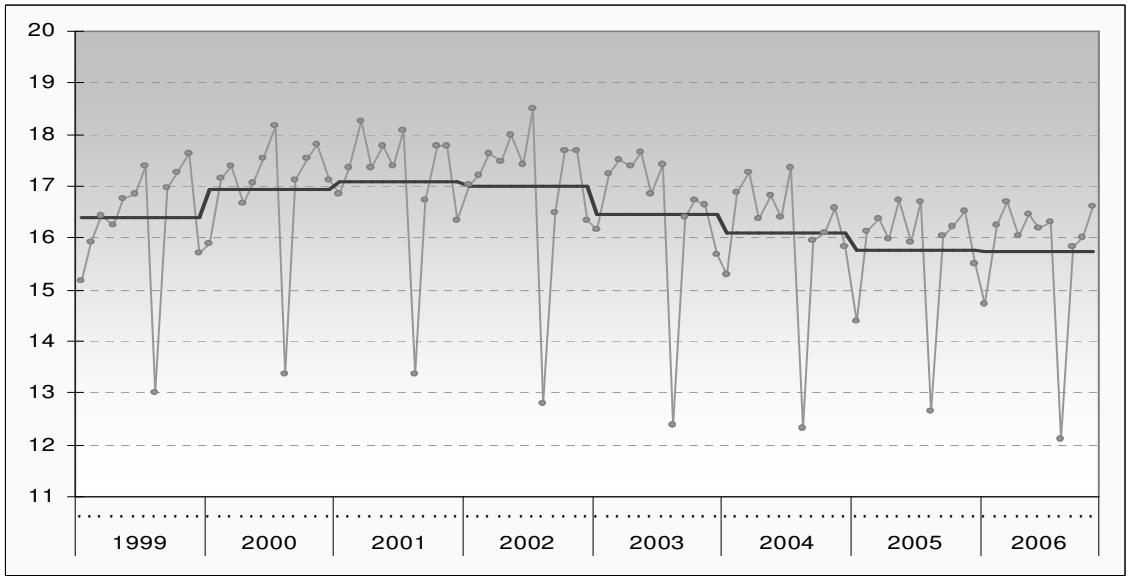
dipendenti e totali, desunti dalle indagini ISTAT sulle forze di lavoro[12]. La presenza del lavoro interinale si fa sempre più evidente, i trend di crescita risultano tuttavia rallentarsi, in particolare nel caso degli interinali equivalenti a tempo pieno.

Fig. 7 Rapporto tra lavoratori interinali e lavoratori nel complesso (valori %)



Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS e su Forze di Lavoro ISTAT

Fig. 8 Giornate pro-capite, valori medi mensili ed annuali



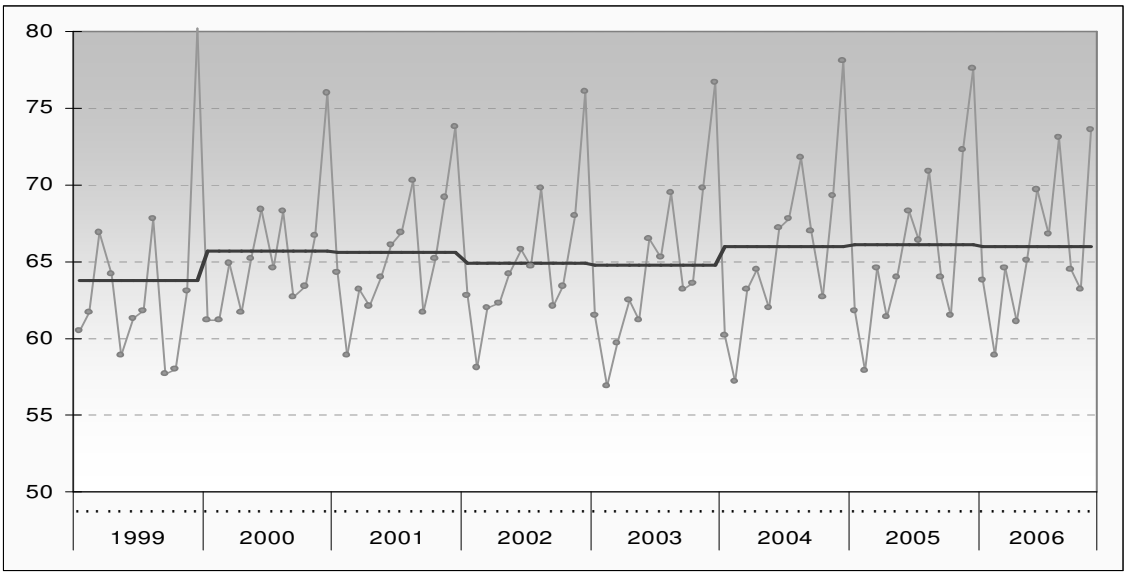
Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

[12] Sono state utilizzate, per il periodo 1998-2003, le serie storiche ricostruite dall'ISTAT a partire dalla Rilevazione Trimestrale delle Forze Lavoro; per gli anni 2004-2006 i dati risultanti dalla Rilevazione Continua delle Forze Lavoro. I numeratori sono costituiti dalle medie trimestrali dei dati di fonte INPS.

Il numero delle giornate pro-capite medie (fig. 8), indicatore che esprime il grado di coinvolgimento dei lavoratori interinali nel corso del mese[13], mostra, oltre a forti oscillazioni stagionali – valori minimi (12 giorni) e massimi (18,5 giorni) in corrispondenza dei mesi di agosto e di luglio – un trend decrescente a partire dal 2001-2002 che si stabilizza poi a partire dal 2005 su un valore medio annuo di 15,8 giornate mensili.

Nella Fig. 9 sono riportate le retribuzioni medie giornaliere (al lordo dei contributi a carico del lavoratore); l'indicatore misura il livello retributivo dei soggetti interessati dal lavoro interinale, che dipende sia dal livello professionale del lavoratore che dal numero di ore lavorate[14]. La retribuzione media giornaliera, eccetto i picchi corrispondenti al mese di dicembre ascrivibili all'erogazione delle mensilità aggiuntive, oscilla intorno ai 65 euro giornalieri.

Fig. 9 Retribuzione giornaliera* (prezzi costanti novembre 2006), valori medi mensili ed annuali



* al lordo dei contributi a carico del lavoratore

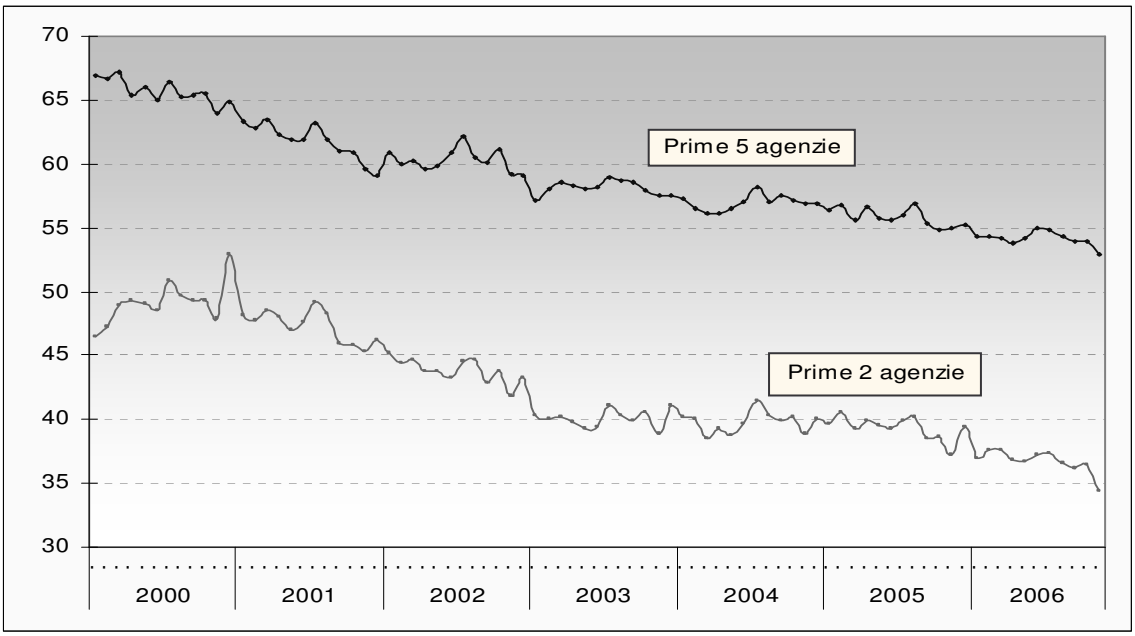
Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

La Fig. 10 riporta infine le quote di mercato (in termini di monte retributivo) delle prime due e delle prime cinque agenzie di lavoro interinale (indipendentemente dalla loro identità). La quota di mercato delle prime cinque imprese, da un iniziale 80% del 1998 scende al 60% nel 2002, per poi continuare a calare fino a raggiungere il 53% nel 2006; quella relativa alle due maggiori agenzie, inizialmente intorno al 50%, presenta forti riduzioni nel periodo 2001-2002 e poi nel 2006, alla fine del quale si attesta al di sotto del 35%.

[13] Esso non può essere inteso come un indicatore della durata delle missioni dato che, in ciascun mese, vengono considerate non solo le durate complete delle missioni iniziate e terminate nell'arco del mese, ma anche le missioni iniziate nei mesi precedenti e/o da concludersi nei mesi successivi.

[14] I dati di fonte INPS si riferiscono alla giornata lavorativa, ma non viene rilevato il numero di ore di lavoro svolte.

Fig. 10 Quota di mercato delle prime due e cinque agenzie in termini di monte retributivo



Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

I.3. Il lavoro parasubordinato: evidenze dall'archivio INPS[15]

Le tante categorie che affluiscono alla "*Gestione per la tutela previdenziale dei soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo*", ed i tanti appellativi – "parasubordinati", "co.co.co" e, da ultimo, "co.co.pro" – con cui ci si riferisce alla più ampia di queste categorie, riflettono la complessità, anche classificatoria, di questa parte del mondo del lavoro. Dal 1996 (anno d'istituzione della gestione) ad oggi, molte norme si sono stratificate, contribuendo tutte a modificare una gestione previdenziale che non ha ancora raggiunto il suo assetto definitivo. Basti pensare all'incompleta applicazione del D.Lgs. 276/2003 in relazione al lavoro accessorio o ai previsti ulteriori aumenti delle aliquote contributive già tanto articolate.

Il panorama degli assetti contrattuali si presenta oggi assai più articolato che in passato: tra il lavoro subordinato e quello autonomo e cioè tra i due grandi blocchi del lavoro "tipico", sono aumentate le sfaccettature dei parasubordinati o dei "mediamente autonomi". Il D.Lgs. 276/2003 ha innovato le regole della gestione, con l'introduzione del lavoro a progetto e l'inserimento degli associati in partecipazione; ha innovato anche sul lavoro occasionale, con l'introduzione delle collaborazioni coordinate e continuative minime e del lavoro autonomo occasionale.

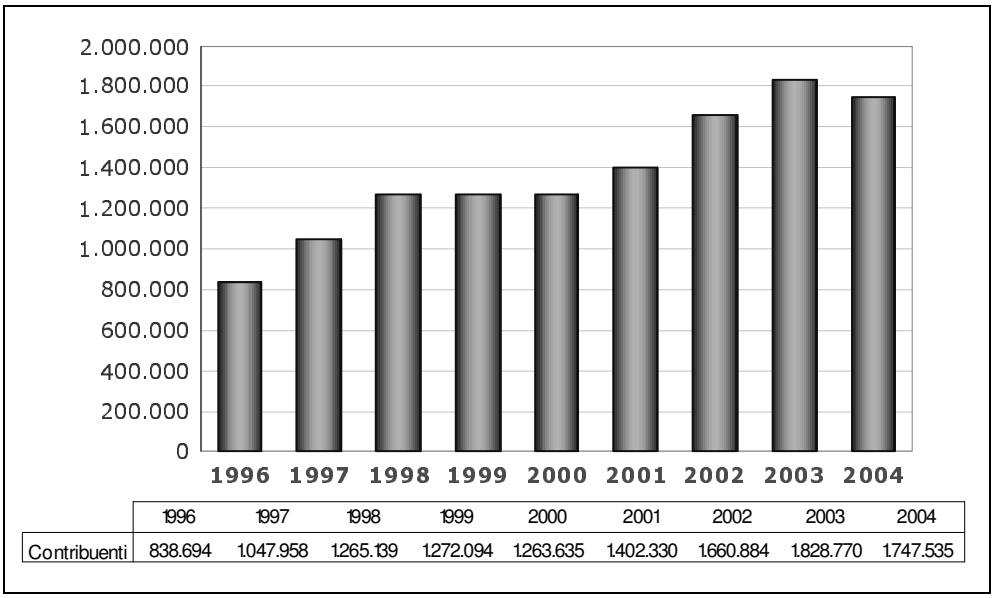
L'analisi parte dall'andamento dei principali indicatori della gestione, segue le caratteristiche anagrafiche dei lavoratori e l'area geografica di lavoro e si focalizza su tre ampie aggregazioni della collettività, ciascuna funzionale alla comprensione dell'altra. La prima riguarda la modalità di svolgimento della collaborazione e suddivide i parasubordinati tra collaboratori e professionisti; la seconda tiene conto della rilevanza delle collaborazioni nella vita lavorativa, se svolte cioè a titolo "esclusivo" o se invece "concorrenti" con altre attività o con rendite pensionistiche alla formazione del reddito; la terza si basa sul tipo d'attività svolta, a seconda che la collaborazione rientri tra quelle "tipiche" espressamente citate all'art. 50, comma 1, lettera c-bis, del nuovo Testo Unico delle Imposte sui redditi (Tuir) (amministratore, sindaco, revisore di società, collaborazioni ai giornali, partecipazione a collegi e commissioni) oppure "atipiche" (le restanti).

L'analisi si focalizza inoltre sul fatto che, nell'ambito degli iscritti alla gestione, è possibile individuare un sottoinsieme di *contribuenti*, cioè di coloro che hanno effettivamente versato contributi e che pertanto possono essere considerati a pieno titolo dei parasubordinati "attivi". Ciò non deriva da evasione o elusione contributiva, ma dipende sia dalle modalità di svolgimento del lavoro "parasubordinato" che per sua natura può essere intermittente, sia dalla mancanza, nella Gestione, dell'obbligo di cancellazione da parte dei lavoratori non più attivi. La distinzione tra iscritti e contribuenti è quindi fondamentale, perché solo questi ultimi possono essere considerati lavoratori attivi. Nel presente lavoro, pertanto, vengono analizzati i soli contribuenti.

Nel 2004 i contribuenti sono stati circa 1.750.000 di cui quasi il 90% con un rapporto di collaborazione ed il restante 10% rappresentato da autonomi professionisti; rispetto al 2003 è stata registrata una diminuzione complessiva del 4,4%, pari a 81mila unità, scaturita dall'aumento di 16mila professionisti e dalla contemporanea riduzione dei collaboratori per 97mila unità.

[15] A cura di Saverio Bombelli, Angela Legini, Giulio Mattioni. Il presente documento è una sintesi del Rapporto sul lavoro parasubordinato consegnato il 26 giugno 2006 al Comitato della Gestione separata di cui all'art.2, comma 26, della legge n.335/1995 (c.d. lavoratori parasubordinati).

Fig. 11 Numero dei contribuenti nel periodo 1996-2004



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Contribuenti	838.694	1.047.958	1.265.139	1.272.094	1.263.635	1.402.330	1.660.884	1.828.770	1.747.535

Fonte: INPS

Nel periodo 1996 – 2004 e soprattutto negli ultimi anni si sono registrati alcuni significativi avvenimenti.

Si è assistito, nell'ultimo anno, ad una leggera flessione dei collaboratori, in specie le donne e i giovani. Tale evento, più che all'introduzione del "progetto" nelle collaborazioni, potrebbe essere correlato all'incremento dell'aliquota contributiva per i lavoratori senza altra occupazione (da 14% a 17,80%) nonché all'esenzione dall'obbligo contributivo in presenza di un reddito annuo inferiore a 5mila euro introdotta per alcune tipologie di parasubordinati, quali i venditori porta a porta ed i lavoratori autonomi occasionali. Ad ogni modo la riduzione dei collaboratori ha interessato le categorie più "deboli": oltre il 70% delle collaborazioni perdute ha riguardato le donne e per quasi i tre-quarti (74%) si è trattato di ragazze e ragazzi con meno di 29 anni di età. Tali eventi si sono registrati in maggior parte al Nord dove al contrario di quanto accaduto nel resto d'Italia, la presenza femminile è diminuita a circa il 40% del totale e nel Nord Est in particolare per quanto riguarda la minor incidenza del lavoro giovanile col 12% di collaboratori in meno (il Sud ne ha persi il 3%).

Tav. 2. Numero dei collaboratori e dei professionisti del quinquennio 2000-2004 e loro incidenza % sul totale dei contribuenti

	Collaboratori	in % del totale	Professionisti	in % del totale	Totale
2000	**1.091.159**	**86,4%**	**172.476**	**13,6%**	**1.263.635**
2001	**1.224.378**	**87,3%**	**177.952**	**12,7%**	**1.402.330**
2002	**1.481.004**	**89,2%**	**179.880**	**10,8%**	**1.660.884**
2003	**1.645.660**	**90,0%**	**183.110**	**10,0%**	**1.828.770**
2004	**1.548.920**	**88,6%**	**198.615**	**11,4%**	**1.747.535**

Fonte: INPS

Il contemporaneo **aumento degli ultrasessantenni**, ha prodotto il marcato invecchiamento della collettività iniziale. A ciò ha concorso anche la diminuzione delle

donne, che nella popolazione considerata sono mediamente più giovani degli uomini. Nel 2004 il numero degli ultrasessantenni ha superato quello dei giovani al di sotto dei 25 anni di età (10% contro 8% del totale) che viceversa all'inizio della gestione pesavano decisamente più degli anziani (11 % contro 6%).

Nel 2004 l'età media dei lavoratori parasubordinati, pari a 41 anni e mezzo, è stata superiore di circa due anni a quella dei lavoratori dipendenti, in conseguenza sia dell'età più elevata – di oltre sei anni – degli uomini rispetto alle donne (che, al contrario, tra i dipendenti sono di un anno più giovani) che della marcata presenza dei pensionati e di amministratori di società e partecipanti a collegi e commissioni (si tratta di soggetti che solitamente arrivano a tali cariche al culmine della carriera professionale).

Tav. 3. Numero dei collaboratori degli anni 2003 e 2004 distinti per sesso e classe di età

	Donne				Uomini				Totale			
	2003	2004	differenza assoluta	differenza %	2003	2004	differenza assoluta	differenza %	2003	2004	differenza assoluta	differenza %
Fino a 24 anni	97.524	75.995	-21.529	-22,1%	74.523	57.038	-17.485	-23,5%	172.047	133.033	-39.014	-22,7%
25 a 29 anni	152.223	134.978	-17.245	-11,3%	119.340	103.927	-15.413	-12,9%	271.563	238.905	-32.658	-12,0%
30 a 39 anni	239.892	221.348	-18.544	-7,7%	248.206	239.087	-9.119	-3,7%	488.098	460.435	-27.663	-5,7%
40 a 49 anni	133.568	124.956	-8.612	-6,4%	190.813	195.279	4.466	2,3%	324.381	320.235	-4.146	-1,3%
50 a 59 anni	74.739	68.257	-6.482	-8,7%	166.301	166.462	161	0,1%	241.040	234.719	-6.321	-2,6%
60 anni e oltre	28.928	29.485	557	1,9%	119.603	132.108	12.505	10,5%	148.531	161.593	13.062	8,8%
Totale	726.874	655.019	-71.855	-9,9%	918.786	893.901	-24.885	-2,7%	1.645.660	1.548.920	-96.740	-5,9%
età media (anni)	36,2	37,6			42,2	44,3			39,5	41,5		

Fonte: INPS

Tav. 4. Numero dei professionisti degli anni 2003 e 2004 distinti per sesso e classe di età

	Donne				Uomini				Totale			
	2003	2004	differenza assoluta	differenza %	2003	2004	differenza assoluta	differenza %	2003	2004	differenza assoluta	differenza %
Fino a 24 anni	1.805	2.146	341	18,9%	2.727	2.914	187	6,9%	4.532	5.060	528	11,7%
25 a 29 anni	9.078	9.905	827	9,1%	12.445	12.774	329	2,6%	21.523	22.679	1.156	5,4%
30 a 39 anni	26.138	28.898	2.760	10,6%	39.614	41.460	1.846	4,7%	65.752	70.358	4.606	7,0%
40 a 49 anni	15.712	18.108	2.396	15,2%	31.681	33.931	2.250	7,1%	47.393	52.039	4.646	9,8%
50 a 59 anni	7.136	8.010	874	12,2%	22.661	24.249	1.588	7,0%	29.797	32.259	2.462	8,3%
60 anni e oltre	2.095	2.562	467	22,3%	12.018	13.658	1.640	13,6%	14.113	16.220	2.107	14,9%
Totale	61.964	69.629	7.665	12,4%	121.146	128.986	7.840	6,5%	183.110	198.615	15.505	8,5%
età media (anni)	38,6	38,8			42,6	42,9			41,3	41,5		

Fonte: INPS

Il 2004 è stato caratterizzato anche dal progressivo ridimensionamento della incidenza dei lavoratori parasubordinati del Nord e da una maggior effervescenza del fenomeno al Sud. Il lavoro parasubordinato del Nord – i cui contribuenti comunque rappresentano quasi il 60 % del totale nazionale e versano contributi superiori ai due terzi del complesso – ha subito un progressivo ridimensionamento (nel 1996 erano più del 70%) in favore delle altre aree, in particolare del Sud passato dal 9% al 16% nel 2004. Per altri versi il fenomeno del lavoro parasubordinato è in notevole evoluzione in tale area dove accanto al più elevato incremento

dei contributi si è registrata una maggior presenza di giovani e le donne hanno quasi eguagliato gli uomini.

Tav. 5. Numero dei collaboratori e dei professionisti degli anni 2003 e 2004 distinti per area geografica

	Collaboratori				Professionisti			
	2003	2004	differenza		2003	2004	differenza	
			assoluta	%			assoluta	%
Nord Ovest	556.054	527.806	-28.248	-5,1%	66.800	73.125	6.325	9,5%
Nord Est	419.389	370.170	-49.219	-11,7%	41.655	45.500	3.845	9,2%
Centro	413.351	400.238	-13.113	-3,2%	45.256	48.757	3.501	7,7%
Sud e Isole	256.866	250.706	-6.160	-2,4%	29.399	31.233	1.834	6,2%
Totale	1.645.660	1.548.920	-96.740	-5,9%	183.110	198.615	15.505	8,5%

Fonte: INPS

Si assiste ad una caratterizzazione femminile del lavoro giovanile, in specie al Sud, e maschile di quello dei contribuenti "professionisti" con più di 40 anni. Pur essendo il lavoro parasubordinato svolto dagli uomini al 60%, quello femminile, presente soprattutto tra i collaboratori, caratterizza le fasce di età più giovani, in particolare al Sud, avendo le donne in media oltre sei anni meno degli uomini (38 contro 44 anni). Di contro i professionisti sono in massima parte uomini (65% del totale), non giovanissimi (il 60% ha più di 40 anni), che col lavoro parasubordinato versano contributi decisamente superiori ai collaboratori.

Si registra inoltre un generale aumento dei contribuiti versati nel periodo considerato ed un divario contributivo tra professionisti e collaboratori. L'aumento contributivo è stato essenzialmente causato dall'incremento delle aliquote contributive, piuttosto che dalle variazioni del reddito dei contribuenti, e dall'incremento della platea dei medesimi fino al 2003, visto che nel 2004 si è leggermente ridimensionata.

Nel 2004 ciascun lavoratore ha versato in media contributi per 2.300 euro, ma i professionisti versano contributi medi più consistenti del 30% circa rispetto ai collaboratori (€. 2.900 i primi, €. 2.200 i secondi).

Tav. 6. Contributi medi del 2004 per sesso e area geografica – valori assoluti e variazione % rispetto alla media nazionale

	Donne		Uomini		Totale	
		Variaz. % da media nazionale (€. 2.301)		Variaz. % da media nazionale (€. 2.301)		Variaz. % da media nazionale (€. 2.301)
Nord Ovest	1.823	-20,8%	3.326	44,7%	2.708	17,8%
Nord Est	1.821	-20,9%	3.091	34,3%	2.619	13,8%
Centro	1.440	-37,5%	2.405	4,4%	1.984	-13,8%
Sud e Isole	997	-56,7%	1.861	-19,2%	1.470	-36,1%
Italia	1.574	-31,6%	2.817	22,4%	*2.301*	

Fonte: INPS

I contributi dei collaboratori sono riferiti ad un reddito medio di 14.300 euro ma oltre il 40% di tutti i collaboratori non ha superato i 5.000 euro nel 2004. Il reddito 2004 dei professionisti può essere stimato in 17.800 euro; tale importo supera del 24% quello dei collaboratori. Come per i contributi, anche per i redditi che li hanno generati, esiste una forte sperequazione all'interno della platea dei collaboratori.

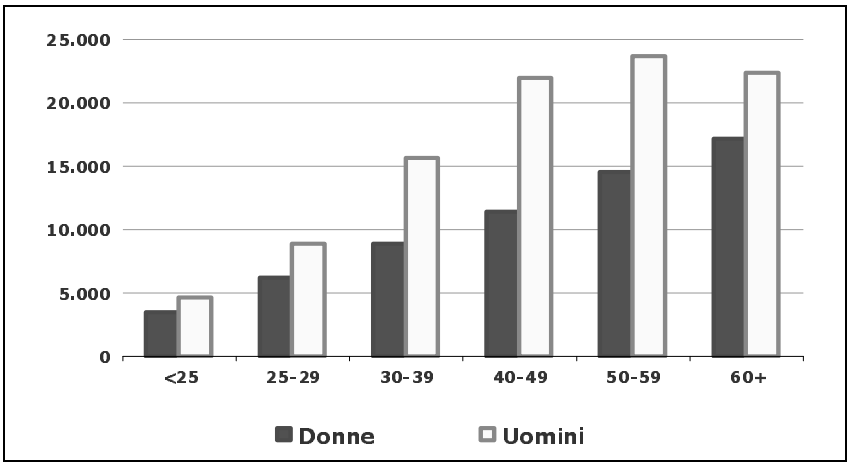
Le donne guadagnano la metà degli uomini, cioè €. 9.150 contro €. 18.050. La differenza esiste a tutte le età ma si accentua nelle età adulte, in particolare tra i 40 e i 49 anni. Tra i giovani e gli anziani le differenze di reddito sono estremamente elevati: un giovane con meno di 25 anni guadagna circa 4.000 euro l'anno, un ultra sessantenne 21.400 euro.

Tav. 7. Redditi, complessivi e medi, dei collaboratori nel quinquennio 2000-2004

	Numero dei collaboratori		Redditi totali (in milioni di euro)		Reddito medio (in euro)	
		incremento %		incremento %		incremento %
2000	1.091.159		14.868		13.626	
2001	1.224.378	12,2%	17.466	17,5%	14.265	4,7%
2002	1.481.004	21,0%	19.862	13,7%	13.411	-6,0%
2003	1.645.660	11,1%	22.071	11,1%	13.412	0,0%
2004	1.548.920	-5,9%	22.122	0,2%	14.282	6,5%

Fonte: INPS

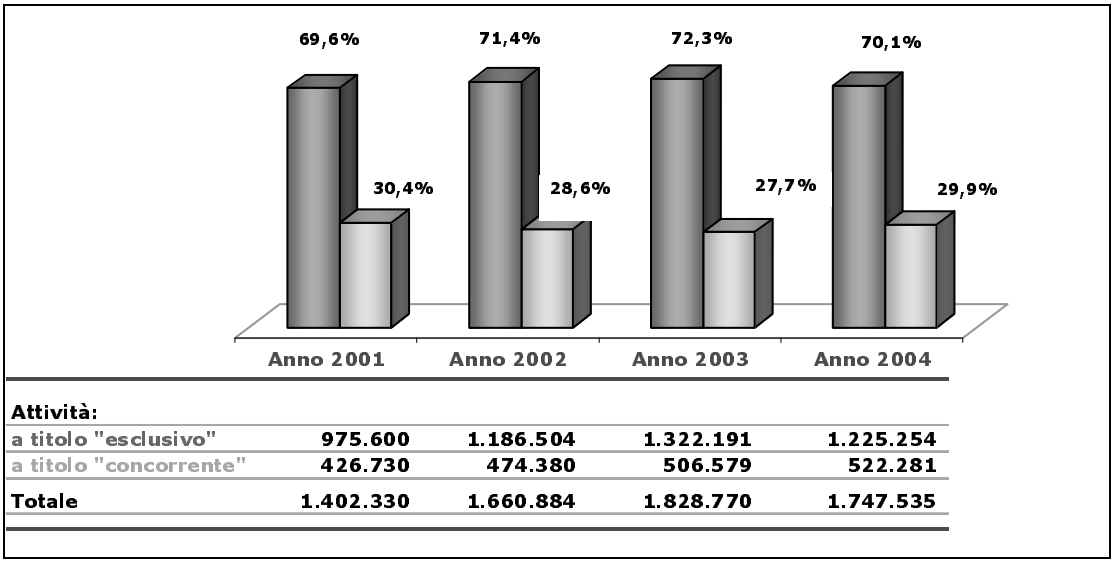
Fig. 12 Reddito medio dei collaboratori del 2004 distinti per genere e classi di età



Fonte: INPS

Si evidenzia inoltre l'**assoluta preponderanza** delle **collaborazioni svolte in via esclusiva,** in particolare dai giovani e dalle donne. Il 70% dei parasubordinati non ha altre attività che integrano il reddito e i contributi.

Fig. 13 Numero dei lavoratori con attività a titolo "esclusivo" e di quelli con attività a titolo "concorrente" nel periodo 2001-2004; dati assoluti e in % del totale annuo dei contribuenti.



Attività:	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
a titolo "esclusivo"	975.600	1.186.504	1.322.191	1.225.254
a titolo "concorrente"	426.730	474.380	506.579	522.281
Totale	1.402.330	1.660.884	1.828.770	1.747.535

Fonte: INPS

Tra i collaboratori in via esclusiva, i collaboratori puri non solo guadagnano meno dei colleghi pensionati o di quelli che hanno un altro lavoro, ma sono ulteriormente penalizzati a livello previdenziale con assicurazioni annue parziali causate proprio dal basso livello dei redditi. Infatti i contributi versati alla gestione non sempre permettono la "copertura" assicurativa di un intero anno. In proposito si sottolinea che solo per meno di un terzo dei collaboratori, sono stati versati contributi sufficienti ad assicurare l'intero anno.

Tav. 8. Numero dei collaboratori distinti in base al numero di mesi di assicurazione accreditati in ciascuno degli anni del periodo 2000-2004

Mesi accreditati	2000	2001	2002	2003	2004
			Valori assoluti		
meno di 1 mese	203.997	216.496	272.762	274.343	233.680
da 1 a 5 mesi	342.264	392.153	494.341	572.721	539.060
da 6 a 11 mesi	183.344	215.100	262.649	311.436	296.082
12 mesi	361.554	400.629	451.252	487.160	480.098
Totale	1.091.159	1.224.378	1.481.004	1.645.660	1.548.920
			in % del totale annuo		
meno di 1 mese	18,7%	17,7%	18,4%	16,7%	15,1%
da 1 a 5 mesi	31,4%	32,0%	33,4%	34,8%	34,8%
da 6 a 11 mesi	16,8%	17,6%	17,7%	18,9%	19,1%
12 mesi	33,1%	32,7%	30,5%	29,6%	31,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: INPS

Il lavoro parasubordinato è prevalentemente **mono-committente.** Infatti, la gran parte dei collaboratori ha un solo committente, e la percentuale è sostanzialmente stabile nel tempo.

Tav. 9. Distribuzione percentuale dei collaboratori del 2004, distinti per numero di committenti ed esclusività, o meno, della collaborazione (senza altro lavoro, pensionati, con altro lavoro)

	Senza altro lavoro	Pensionati	Con altro lavoro	Totale
Un committente	92,6%	90,7%	90,1%	91,9%
Due committenti	6,4%	6,9%	7,3%	6,6%
Tre e più committenti	1,0%	2,4%	2,6%	1,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	99,9%

Fonte: INPS

Se la collaborazione è svolta **a titolo "esclusivo" predominano le attività "atipiche"** (ossia quelle non tipizzate nel TUIR), svolte dal 75% di tali lavoratori: il lavoro "atipico" coinvolge circa 800mila collaboratori senza altra occupazione, cioè il 52% del totale dei collaboratori e il 46% – se si tiene conto anche dei professionisti – di tutti i contribuenti alla gestione previdenziale. Il lavoro "tipico" è invece equamente distribuito tra chi svolge attività a titolo "esclusivo" e chi a titolo "concorrente" (51% e 49% rispettivamente). Il lavoro "tipico" è quasi esclusivamente maschile: gli uomini svolgono infatti il 75% delle collaborazioni caratterizzate da tipicità. Nel lavoro "atipico" i generi si equivalgono, con una predominanza della presenza femminile (51-52% del totale). Per tutti i tipi di collaborazione, siano esse connotate o no da tipicità, le donne percepiscono redditi molto più bassi di quelli degli uomini, spesso neppure pari alla metà. Questo accade non solo tra gli amministratori di società (€. 18.000 contro €. 25.400) o tra i consulenti aziendali (€. 11.600 contro €. 22.200) ma anche per le attività nelle quali il lavoro femminile è dominante, quali, l'estetica (€. 5.800 contro € 10.500) o la moda (€. 12.300 contro €. 26.300). Perfino tra i giovani *sondaggisti* il reddito delle donne non raggiunge neppure la metà di quello degli uomini: €. 4.400 per le donne e €. 9.800 per gli uomini.

II. Le novità del quadro normativo in materia di lavoro[16].

Nel fare una breve rassegna delle novità di carattere normativo che hanno interessato la materia delle politiche del lavoro nel corso del 2006, vale la pena in primo luogo di ricordare l'avvenuto "spacchettamento" del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con affidamento delle competenze in materia di politiche sociali (ivi incluse quelle in tema di vigilanza dei flussi di entrata dei lavoratori esteri non comunitari e neo comunitari, nonché i compiti di coordinamento delle politiche per l'integrazione degli stranieri immigrati) al neo-istituito Ministero della Solidarietà Sociale e mantenimento di quelle in tema di lavoro e previdenza al Ministero del Lavoro (e della Previdenza Sociale)[17].

In tema di lavoro molte sono le novità di carattere normativo riconducibili da una parte alla legge finanziaria per il 2007 (L. 27 dicembre 2006, n. 296), e dall'altra al decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (c.d . pacchetto Bersani).

II.1. I provvedimenti di contrasto al lavoro non dichiarato.

L'articolo 36-bis del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248) ha introdotto, per il settore dell'edilizia[18], alcune misure di contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro, con particolare attenzione nei confronti dei cantieri edili. Ulteriori disposizioni, di più ampia applicazione, sono poi state previste nel testo della legge finanziaria.

Si prevede, in primo luogo che "il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (anche su segnalazione dell'INPS o dell'INAIL) possa adottare il **provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri edili "**qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale".

La norma parte dall'innovativo ma fondamentale principio dello stretto legame esistente tra l'utilizzo nei cantieri di manodopera irregolare e l'alto tasso di incidenti sul lavoro. Partendo da questo assunto la lotta al lavoro sommerso, soprattutto nel campo dell'edilizia, diviene lo strumento per ridurre il fenomeno degli infortuni sul lavoro.

La comminazione della sanzione amministrativa – che è eventuale e lasciata alla discrezionalità degli ispettori – comporta inoltre l'emanazione dell'ulteriore provvedimento sanzionatorio (a cura del Ministero delle Infrastrutture) di interdizione d*alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni e dalla partecipazione a gare pubbliche.* Quest'ultimo provvedimento può avere una durata pari a quella del provvedimento di sospensione dei lavori, oppure superiore (ma non oltre i due anni).

La revoca del provvedimento di sospensione è possibile soltanto ove cessino le condizioni che ne hanno dato origine; ciò implica che, nel caso in cui la sanzione sia legata alla presenza di personale non registrato, si verifichi non solo la registrazione dei lavoratori

[16] A cura di Monica Guglielmi

[17] Si veda la legge 17 luglio 2006, n. 233, di conversione del decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

[18] Vale la pena di segnalare che la Circolare del Ministero del Lavoro n. 29 del 28 settembre 2006 afferma che l'ambito di operatività della norma riguarda "le imprese che svolgono le attività descritte dall'allegato I del D.Lgs. n. 494/1996, nel quale sono ricomprese sia aziende inquadrate o inquadrabili previdenzialmente come imprese edili sia imprese non edili che operano comunque nell'ambito delle realtà di cantiere".

sui libri obbligatori, ma anche il pagamento delle sanzioni amministrative e civili ed il versamento dei contributi previdenziali.

Ulteriore elemento di novità è costituito dalla **tessera di riconoscimento**, obbligatoria a decorrere dal 1 ottobre 2006 per tutto il personale occupato nell'ambito dei cantieri edili (art. 36-bis, comma 3); l'obbligo grava in relazione a tutti i lavoratori occupati nei cantieri, siano essi dipendenti o autonomi (in tale ultimo caso i lavoratori saranno tenuti a provvedervi per proprio conto). La norma (al comma 4) riconosce, in via alternativa, per i datori di lavoro che occupano meno di 10 dipendenti, la possibilità di assolvere questo specifico obbligo mediante una annotazione, su apposito registro di cantiere vidimato dalla Direzione provinciale del lavoro competente per territorio[19].

Altre disposizioni aventi come scopo (anche) il contrasto al lavoro non dichiarato sono quelle relative agli **obblighi di comunicazione** del datore di lavoro in relazione alle vicende che interessano i rapporti di lavoro instaurati. In questa materia va ricordato che già il D.Lgs. 297/2002 aveva innovato in materia, prevedendo l'accorpamento delle comunicazioni effettuate all'INAIL ed ai centri per l'impiego, la contestualità della comunicazione rispetto all'assunzione e l'estensione della stessa anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Tale riforma non è però mai entrata in vigore, in quanto subordinata all'emanazione di un decreto ministeriale di attuazione mai intervenuto.

L'art. 36-bis inserisce pertanto (al comma 6) una novità per ciò che riguarda la comunicazione di assunzione nel settore edile, anticipata al "giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti". La legge finanziaria per il 2007 (art. 1, commi 1180 e ss.) estende l'obbligo di comunicazione anticipata della assunzione a tutti i settori di attività compreso il settore agricolo (unico settore ad essere ancora escluso dagli obblighi di comunicazione). Riproducendo in parte quanto già previsto nel Dlgs n. 297/2002, l'obbligo di comunicazione, fino ad oggi riservato ai rapporti di lavoro dipendente, viene inoltre esteso anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ai rapporti di lavoro dei soci di cooperativa, a quelli di associazione in partecipazione con apporto di lavoro, nonché ai contratti di tirocinio e a quelli assimilati. L'obbligo di comunicazione è previsto, oltre che in caso di instaurazione di un rapporto di lavoro, anche in relazione alle vicende modificative del rapporto stesso, quali la proroga dei contratti a termine, la trasformazione del rapporto di lavoro a termine in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, la trasformazione del contratto da part time a tempo pieno, da apprendistato a lavoro a tempo indeterminato. A queste situazioni (già previste nel D.lgs. n. 297/2002 la legge finanziaria aggiunge il trasferimento del lavoratore, il distacco, la modifica della ragione sociale del datore di lavoro e il trasferimento di azienda o di un ramo di essa. Va sottolineato il fatto che i nuovi obblighi di comunicazione decorrono dal primo gennaio 2007 (data di entrata in vigore della legge finanziaria); tuttavia, in assenza del decreto che dovrebbe definire la nuova modulistica, le comunicazioni andranno effettuate avvalendosi della modulistica attualmente in uso o di altra eventualmente adottata territorialmente; questa circostanza, unitamente all'assenza di qualsiasi collegamento informatico uniforme tra i servizi per l'impiego, comporta la difficoltà di utilizzare le informazioni in tal modo raccolte per finalità di analisi del mercato del lavoro.

A questi elementi per il contrasto del lavoro non dichiarato altri ne aggiunge la legge finanziaria, tentando una nuova valorizzazione dei comitati per il lavoro e l'emersione del

[19] La già citata circolare n. 29 del Ministero del lavoro precisa che il limite numerico dei dipendenti occupati va riferito al personale stabilmente in forza all'azienda, dovendosi tenere conto "di tutti i lavoratori impiegati a prescindere dalla tipologia dei rapporti di lavoro instaurati, ivi compresi quelli autonomi" (collaboratori coordinati e continuativi, a progetto e associati in partecipazione).

sommerso (CLES) e dei **piani territoriali di emersione**, che saranno coordinati da una cabina di regia nazionale; si prevede inoltre l'adozione da parte del Ministero del Lavoro di un programma speciale di interventi e l'istituzione di un fondo (il **Fondo per l'emersione del lavoro irregolare**) con dotazione annua pari a 10 milioni di euro per il finanziamento di servizi di supporto allo sviluppo delle imprese che attivino i processi di emersione.

Ancora allo scopo di contrastare la diffusione del lavoro sommerso viene esteso alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura l'obbligo di mettere i propri archivi a disposizione del Ministero del Lavoro e degli enti di previdenza.

Una ulteriore stretta sul lavoro sommerso si collega alla **fruizione dei benefici contributivi**, fruibili soltanto da parte delle imprese in regola con i versamenti contributivi: a partire dal 1° luglio 2007 i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale saranno infatti subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva. Viene inoltre prefigurata – anche se per la sola fruizione dei benefici – una nuova modalità "presuntiva" di individuazione del lavoro sommerso, mediante "indici di congruità", calcolati per settori: per i settori ove risultino maggiormente elevati i livelli di violazione delle norme in materia di incentivi ed agevolazioni contributive ed in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, saranno infatti definiti gli "indici di congruità del rapporto tra la qualità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità delle ore di lavoro necessarie nonché lo scostamento percentuale dall'indice da considerare tollerabile".

Sono inoltre quintuplicati gli importi delle **sanzioni amministrative** previste per la violazione di norme in materia di lavoro, legislazione sociale, previdenza e tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro entrate in vigore prima del 1° gennaio 1999.

Ancora sul contrasto al lavoro non dichiarato è infine da citare la nuova procedura di **regolarizzazione e riallineamento retributivo** prevista dalla legge finanziaria (commi 1192 e ss.) per i rapporti di lavoro non risultanti da scritture o da altra documentazione obbligatoria. La procedura prevede la stipula di un accordo aziendale o territoriale con le organizzazioni sindacali aderenti alle associazioni nazionali comparativamente più rappresentative e la successiva presentazione di una istanza di regolarizzazione da parte del datore di lavoro. Il datore di lavoro che presenta istanza di regolarizzazione ha un anno di moratoria, entro il quale non può subire ispezioni o verifiche nella materia oggetto dell'ispezione, e dovrà comunque mantenere in servizio i lavoratori regolarizzati per almeno 24 mesi (salvi i casi di licenziamento per giusta causa o dimissioni volontarie); egli dovrà versare i 2/3 di quanto dovuto per i periodi di mancata contribuzione, con possibilità di rateizzarne una consistente parte in sessanta rate mensili. Quanto al lavoratore, si esclude ogni obbligo di contribuzione relativo ai periodi in questione, ma il trattamento previdenziale sarà determinato con riferimento a quanto effettivamente versato (e non a quanto a suo tempo dovuto).

II.2. La riduzione del cuneo fiscale e gli incentivi per nuove assunzioni

Nel richiamare le disposizioni della legge finanziaria che influiscono sul funzionamento del mercato del lavoro, non si può fare a meno di iniziare dalla **riduzione del cd. cuneo fiscale**, che della manovra finanziaria costituisce uno dei pilastri. Le misure di riduzione del cuneo fiscale prevedono una deduzione di parte del costo del lavoro dalla base imponibile dell'Irap attraverso:

a) la deduzione di tutti gli oneri sociali relativi ai lavoratori assunti a tempo indeterminato;

b) un'ulteriore deduzione di 5.000 euro per ogni lavoratore, a cui si aggiungono altri 5.000 euro nelle regioni del Mezzogiorno (nel rispetto dei limiti derivanti dall'applicazione della regola "*de minimis*");

Restano inoltre deducibili le spese relative agli apprendisti e quelle relative al personale con contratto di formazione e lavoro (prima deducibili al 70%), cui si aggiungono quelle relative ai disabili ed al personale addetto a ricerca e sviluppo.

Risulta evidente quindi la scelta di privilegiare (a parte specifiche situazioni) il lavoro a tempo indeterminato rispetto a quello a termine, mediante un sistema tendenzialmente privo delle controindicazioni tipiche degli incentivi alle stabilizzazioni (che possono finire per privilegiare un percorso fatto di assunzione a termine e successiva stabilizzazione rispetto alla immediata assunzione a tempo indeterminato).

A queste misure si aggiunge l'ulteriore beneficio legato all'assunzione di donne che incide nel sistema di incentivazione delle nuove assunzioni già delineato dal DL. 35/2005. Quest'ultimo provvedimento prevede infatti, a partire dal 2005 e fino al 31 dicembre 2008, la possibilità di dedurre dalla base imponibile IRAP l'importo di 20.000 euro per ciascun nuovo dipendente assunto con contratto a tempo indeterminato, in eccedenza rispetto al numero dei lavoratori assunti con il medesimo contratto mediamente occupati nel periodo d'imposta precedente. L'importo si quintuplica nelle aree ammissibili alla deroga prevista dall'art. 87, paragrafo 3, lettera a) del trattato istitutivo della Comunità Europea e si triplica in quelle ammissibili alla deroga prevista dalla lettera c) del medesimo articolo, nei limiti di sovvenzione previsti per le specifiche aree[20]. Nel caso in cui la nuova assunzione riguardi una donna residente in aree caratterizzate da ampio divario di genere, la legge finanziaria innalza la deduzione rispettivamente fino al quinto ed al settuplo, sempre beninteso nei limiti di intensità nonché alle condizioni previsti dal regolamento comunitario sui regimi di aiuto a favore dell'assunzione di lavoratori svantaggiati (Reg. 2204/2002/CE).

II.3. Le disposizioni relative alle collaborazioni coordinate e continuative.

La legge finanziaria contiene una serie di disposizioni volte a scoraggiare l'utilizzo dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa per inquadrarvi prestazioni di lavoro assimilabili a quelle di lavoro dipendente.

In tale ottica vanno soprattutto lette le norme relative al "corretto utilizzo dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa" (commi 1202 e ss.) e recanti una sorta di sanatoria dello scorretto utilizzo: vi si prevede la possibilità per i datori di lavoro di stipulare, entro il 30 aprile 2007, accordi aziendali o territoriali con le organizzazioni sindacali aderenti alle associazioni nazionali comparativamente più rappresentative, allo scopo di promuovere la trasformazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in contratti di lavoro subordinato (di durata non inferiore a 24 mesi). Sulla base di tali accordi il datore di lavoro ed il lavoratore provvedono alla stipula di accordi di conciliazione, la cui validità è condizionata al versamento, da parte del datore di lavoro, di un contributo straordinario pari alla metà dei contributi già versati per i periodi di vigenza del contratto; tale contribuzione straordinaria andrà ad arricchire la posizione previdenziale del lavoratore interessato, che potrà ulteriormente essere arricchita a carico della finanza pubblica, nei limiti di uno stanziamento complessivi 300 milioni di euro (in misura comunque non superiore a quanto sarebbe spettato in base alle regole vigenti per il fondo pensioni lavoratori dipendenti. Interessante notare che si tratta di una "sanatoria" cui potranno accedere anche i datori di lavoro "destinatari di

[20] Per i dettagli si veda la circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 7 del 13 febbraio 2006.

provvedimenti amministrativi o giurisdizionali non definitivi concernenti la qualificazione del rapporto di lavoro".

Sempre nell'ottica di scoraggiarne l'utilizzo distorto, ma allo stesso tempo per incrementarne la copertura previdenziale va inteso l'incremento dell'aliquota contributiva al 23% (precedentemente l'aliquota era fissata al 17%) per coloro che non sono iscritti ad altre forme di previdenza; al 16% per i restanti (comma 770). Analoghi innalzamenti si applicano sulle aliquote di computo[21]. Perché tuttavia tale incremento dell'aliquota non si ripercuota sulla retribuzione dei lavoratori, si prevede che il Ministero del lavoro svolga azioni di monitoraggio relative all'evoluzione della media dei corrispettivi effettivamente versati ai collaboratori coordinati a progetto (comma 1204).

Ancora allo scopo di conferire maggiori tutele a quest'area di lavoro discontinuo, ai lavoratori a progetto non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, viene ampliata la tutela in caso di malattia e maternità. Per i periodi di malattia non inferiori a 4 giorni, ad essi spetterà infatti un'indennità giornaliera fino al massimo di un sesto della durata complessiva del rapporto di lavoro e comunque per non meno di venti giorni nell'arco dell'anno solare. In caso di maternità ai medesimi lavoratori si applica un trattamento economico per congedo parentale pari al 30% del reddito per un periodo di tre mesi entro il primo anno di vita del bambino (comma 788).

Viene infine prefigurata una prima estensione ai co.co.co di strumenti di sostegno del reddito: si prevede infatti la possibilità di sostenere tramite risorse pubbliche (15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008) programmi per la riqualificazione professionale ed il reinserimento occupazionale di collaboratori a progetto, che hanno prestato la propria opera presso aziende interessate da situazioni di crisi.

II.4. Altre disposizioni contenute nella legge finanziaria.

Tra le altre disposizioni di interesse specifico contenute nella legge finanziaria va in primo luogo citata la rideterminazione al 10% dei contributi dovuti per gli apprendisti (fino al 31/12/2006 erano pagati in misura fissa pari a poco meno di 3 euro settimanali); per le imprese che occupano fino a 9 dipendenti tuttavia, la contribuzione da versare sarà dell'1,5% per il primo anno e del 3% il secondo anno, mentre il 10% scatterà soltanto dal terzo anno in poi (comma 773). A fronte di questo incremento si prevede l'estensione agli apprendisti della copertura assicurativa per malattia.

Viene prevista la possibilità di estendere (in via sperimentale per il solo 2007 e limitatamente ad un tetto di spesa di 10 milioni di euro) gli incentivi previsti per l'assunzione di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità anche ai casi di cessione di rami d'azienda, qualora l'intervento sia necessario per scongiurare il rischio di procedere a licenziamenti collettivi: la concessione delle agevolazioni sarà disposta con decreto del Ministro del lavoro a seguito di accordo sindacale (commi 1157-1158).

Allo scopo di promuovere la creazione di posti di lavoro viene prevista la possibilità di stipulare accordi "di solidarietà tra generazioni", mediante i quali è prevista la trasformazioni in part-time dei contratti di lavoratori untracinquantacinquenni e la correlativa assunzione (con orario pari a quello ridotto) di giovani disoccupati di età inferiore a 25 anni o 29 se laureati (comma 1160). A tal riguardo vale la pena di evidenziare lo scarsissimo utilizzo della normativa sugli accordi di solidarietà espansiva, di analogo funzionamento (nel 2005 hanno

[21] Un riallineamento tra aliquota di computo ed aliquota di versamento è stato realizzato anche in relazione ai lavoratori dipendenti, la cui aliquota di computo è stata quindi innalzata di 0,3 punti percentuali (fino al 33%).

interessato una media di 671 soggetti). Anche in questo caso la norma non avrà probabilmente un utilizzo particolarmente intensivo, data anche la scarsità delle risorse stanziate (3 milioni di euro per il 2007, 82,2 milioni per ciascuno degli anni 2008-2009).

Importante, anche dal punto di vista simbolico, è la ripresa del flusso di finanziamenti per il potenziamento dei servizi per l'impiego, finanziamento interrottosi negli anni 2005 e 2006: vengono infatti stanziati 20 milioni di euro per il 2007 e 51 per il 2008.

Altrettanto importante è la proroga fino a tutto il 2007 degli incrementi (in termini di durata ed importo) dell'indennità di disoccupazione ordinaria già realizzati dal D.L. 35/2005 per il biennio 2005-2006.

Tra le modifiche più "strutturali" va inoltre segnalata l'introduzione della responsabilità solidale dell'imprenditore committente per tutti i danni per il quale il lavoratore dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore non risulti indennizzato dall'INAIL (comma 910); in caso di appalto di opere o di servizi, viene inoltre previsto l'obbligo del committente imprenditore o datore di lavoro di rispondere in solido con l'appaltatore e con ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti (entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto – comma 911).

Restano inoltre da citare la possibilità (in capo al Ministro del Lavoro) di prorogare (con un limite di spesa di 30 milioni di euro) le convenzioni stipulate con gli enti locali per lo svolgimento di attività socialmente utili (comma 1166) ovvero di stipularne di nuove per un ulteriore milione di euro (comma 1156), e la possibilità, per i comuni con meno di 5.000 abitanti, di assumere lavoratori svolgenti attività socialmente utile per i lavori per i quali non sia richiesto alcun titolo di studio (e, conseguentemente, un concorso).

III. Il quadro generale delle politiche del lavoro[22].

Questo capitolo intende fornire un quadro generale delle misure di politica occupazionale e del lavoro sulla base dei dati di consuntivo relativi alla spesa e ai beneficiari per l'anno 2005. Il riferimento di base, dal punto di vista metodologico è basato sulla metodologia Eurostat LMP (*Labour Market Policies*), secondo cui "*si considerano interventi di politica occupazionale tutti gli interventi pubblici nel mercato del lavoro che agiscano in modo selettivo per favorire gruppi con difficoltà occupazionali (disoccupati, occupati a rischio di perdita involontaria del proprio lavoro, persone inattive che intendono entrare nel mercato del lavoro e sono in qualche modo svantaggiate)*" [23]. Va segnalato che recentemente (nel giugno 2006) la metodologia Eurostat ha subito alcune modifiche, la più evidente delle quali riguarda la classificazione stessa degli interventi di politica occupazionale, ove alla tradizionale distinzione tra politiche attive e politiche passive si è sostituita una tripartizione, basata sulla distinzione dei servizi (definiti come attività legate all'ausilio nella ricerca di lavoro), misure (altri interventi che forniscono supporto temporaneo per gruppi di soggetti che sono in qualche maniera svantaggiati nell'accesso al modo del lavoro) e supporto (interventi che forniscono assistenza finanziaria, direttamente o indirettamente, ad individui per ragioni legate al mercato del lavoro). La modifica, oltre ad una valenza di carattere simbolico, legata alla eliminazione dell'aggettivo "passive", cui veniva solitamente collegata una connotazione negativa, è volta a separare i servizi per l'impiego dal resto degli strumenti volti a favorire l'occupazione di specifici gruppi di soggetti: ciò per ragioni legate alla sia difficoltà di misurare i servizi, che per il diverso peso che questi hanno rispetto ad altri tipi di interventi (cosa che renderebbe problematica l'aggregazione dei dati).

Come di consueto il nostro rapporto applica la metodologia Eurostat con alcune modifiche volte a meglio rendere conto delle peculiarità del mercato del lavoro italiano, permettendo tuttavia di risalire al quadro armonizzato per il tramite di alcune semplici riclassificazioni[24].

[22] Paragrafo a cura di Gabriella Di Lelio e Salvatore Pirrone.

[23] Su cui si veda Eurostat, "*Labour market policy database Methodology. Revision of June 2006*", (ISBN 92-79-02273-3 ISSN 1725-0056), Luxembourg, 2006.

[24] Stante la motivazione intrinsecamente legata alla situazione occupazionale ed al rischio di disoccupazione che caratterizza il Mezzogiorno, sono stati inseriti nell'ambito delle politiche attive anche gli sgravi cd. territoriali, ossia quegli sgravi contributivi corrisposti in relazione a tutti i lavoratori aventi sede di lavoro in aree geografiche meno sviluppate (il Mezzogiorno, tipicamente) a prescindere dal requisito dell'incremento dell'occupazione: si tratta comunque di agevolazioni ormai cancellate dalla metà degli anni '90 e le cui code sono ormai poco significative. Per quanto invece riguarda le politiche passive va sottolineato che – a differenza di quanto si fa, sempre in sede Eurostat, nell'ambito del sistema integrato di statistiche in materia di protezione sociale (ESSPROS) – il quadro contabile comprende anche le mancate entrate per contribuzioni figurative. Quanto al periodo temporale di riferimento, si è in genere seguito un criterio di competenza e si riportano le cifre impegnate dall'ente che gestisce la spesa. Diverso il caso delle misure cofinanziate dal FSE, per le quali il diverso meccanismo contabile ci ha suggerito di riferirci ai pagamenti.

Tav. 10. Spese per politiche del lavoro negli anni 2000-2005. Dati in migliaia di euro

class. LMP		2000	2001	2002	2003	2004	2005
0	SPI: spese per il personale [a]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	304.000	309.000
0	SPI: spese generali (FSE e Min.Lavoro)	660	97.985	138.603	222.208	207.180	118.259
1	Orientamento, consulenza, inform. (FSE)	943	13.373	32.409	91.787	48.741	105.110
Totale servizi		**n.d.**	**n.d.**	**n.d.**	**n.d.**	**559.921**	**532.369**
2	Formazione professionale	381.430	259.905	467.256	1.008.667	851.700	618.162
2	Contratti a causa mista	2.449.663	2.419.821	2.491.028	2.521.733	2.338.436	2.242.614
4	Incentivi alle assunzioni	2.172.017	3.313.738	4.986.166	4.089.840	2.844.145	2.379.845
4	Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro	374.552	462.576	506.672	616.368	574.939	575.549
4	Incentivi al mantenimento dell'occupazione	213.633	169.777	38.353	8.555	8.266	6.669
-	Sgravi a carattere territoriale	541.431	407.403	114.304	27.222	31.519	52.788
5	Integrazione dei disabili	38.667	74.554	77.213	87.174	87.659	63.635
6	Creazione diretta di posti di lavoro	712.649	556.861	450.207	388.050	155.127	145.068
7	Incentivi all'autoimpiego [b]	428.745	990.909	322.667	680.337	750.329	616.356
Totale misure (politiche attive)		**7.312.787**	**8.655.544**	**9.453.867**	**9.427.946**	**7.642.119**	**6.700.685**
8	Trattamenti di disoccupazione	6.058.631	6.498.032	6.844.896	6.895.191	8.306.416	9.560.552
9	Pensionamenti anticipati	1.126.197	731.910	560.220	483.363	362.978	288.652
Totale supporto (politiche passive)		**7.184.828**	**7.229.942**	**7.405.116**	**7.378.554**	**8.669.394**	**9.849.205**
Totale servizi e misure		**14.497.615**	**15.885.487**	**16.858.983**	**16.806.500**	**16.311.513**	**16.549.890**
Sgravi a carattere settoriale		2.187.062	2.173.861	2.136.599	2.683.848	2.914.539	2.869.297
Riduzioni contributive in base alla natura della retribuzione		406.666	433.266	474.363	472.251	543.048	520.598
Formazione continua		211.365	235.032	254.252	318.917	248.829	258.068
Attuazione dell'obbligo formativo (FSE e non)		235.922	220.749	193.945	436.221	402.136	600.699
Azioni nel settore dell'istruzione co-finanziate con il FSE		47.358	110.252	188.104	384.653	390.166	333.259
Azioni di sistema nel campo della formazione e dell'istruzione		47.358	110.252	188.104	384.653	390.166	333.259
Incentivi alle piccole imprese finalizzati all'incremento occupazionale		187.751	111.360	260.703	36.417	438.805	111.678
Pari opportunità		0	0	4.344	4.594	3.847	2.958
Pensionamenti anticipati per motivi di rischio salute		127.958	241.454	683.983	896.340	978.799	1.094.755

Nota: gli importi in lire sono stati convertiti in euro al tasso di conversione fisso pari ad 1936,27/1 anche per gli anni antecedenti la data di fissazione della parità.

a dati stimati

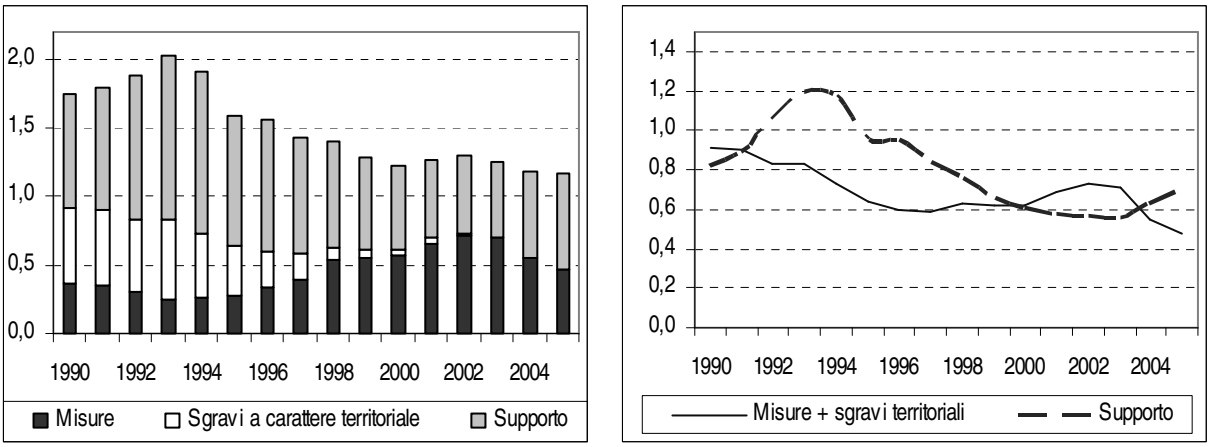
b Nel caso del prestito d'onore in cui parte delle somme oggetto dell'agevolazione sono attribuite a titolo di mutuo agevolato, non si tiene conto delle somme restituite

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Div. V) su dati propri e INPS, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Sviluppo Italia.

La tavola 10 riassume le spese per le politiche del lavoro, suddivise come in servizi, misure (al cui interno sono collocati anche gli sgravi a carattere territoriale), e supporto. In fondo alla tavola (ed escluso dai totali) è riportato come di consueto un ultimo gruppo di interventi, tra loro eterogenei, con il duplice scopo di consentire confronti e valutare le modifiche metodologiche e di rendicontare su alcuni interventi che, pur non potendo essere a pieno titolo definibili come di politica del lavoro (secondo la definizione Eurostat), riflettono comunque politiche di sostegno selettivo nel mercato del lavoro, a carattere settoriale (di cui circa la metà riconducibili al settore agricolo) o di sostegno di particolari schemi contrattuali (in particolare la decontribuzione della quota variabile di salario legata alla produttività)[25].

La spesa complessiva per le politiche del lavoro nel 2005 è stimabile in circa 17 miliardi di euro, in lieve aumento rispetto all'anno precedente. I dati di consuntivo mostrano un consolidamento dell'inversione di tendenza già riscontrata nell'anno precedente in relazione alla composizione della spesa, con un ampliamento della forbice tra risorse dedicate agli strumenti di sostegno del reddito (9,8 miliardi di euro, lo 0,69 del PIL) e quelle rivolte alla promozione dell'occupazione (6,6 miliardi di euro, lo 0,46 del PIL). La sostanziale stabilità della spesa per politiche occupazionali negli ultimi anni nasconde andamenti divergenti delle due componenti fondamentali: mentre le misure (di incentivazione dell'occupazione) si riducono, cresce in maniera rilevante la spesa per strumenti di supporto del reddito.

Fig. 14 Spese per politiche occupazionali – anni 1990-2005 – percentuale sul PIL



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro e Politiche Sociali (Segretariato Generale) su dati su dati INPS, Min.dell'Economia e delle Finanze, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sviluppo Italia.

Non si tratta di andamenti collegati esclusivamente a fattori ciclici: a differenza di quanto evidenziato solitamente in relazione ad altri paesi, in Italia la spesa per misure di incentivazione dell'occupazione è in massima parte collegata ad incentivi alle assunzioni (non particolarmente mirati) e conseguentemente ha solitamente un andamento espansivo con il ciclo favorevole e recessivo in momenti di ciclo economico sfavorevole. Nella fase attuale, caratterizzata da una crescita occupazionale pressoché continua (sebbene debole in alcuni momenti) e di forte diminuzione della disoccupazione, ci si sarebbe dovuto attendere un andamento inverso, con la crescita della spesa per incentivi e la riduzione di quella per ammortizzatori sociali.

[25] In particolare, le misure di sostegno della formazione per occupati nonché quelle co-finanziate con il Fondo Sociale Europeo che, per la loro finalità o per il fatto di non essere direttamente rivolte alle persone, non rientrano nella definizione Eurostat di politica del lavoro; le misure di sostegno delle piccole imprese non unipersonali aventi comunque una esplicita (sebbene indiretta) finalità occupazionale; le misure di pensionamento anticipato aventi finalità diverse da quelle occupazionali.

In realtà le tendenze derivanti dai cd. stabilizzatori automatici sono state contrastate da azioni che in un modo o nell'altro hanno la loro origine in scelte (più o meno consapevoli) di *policy*. Da una parte, soprattutto in conseguenza dell'aumento del turnover (assunzioni e cessazioni) e del diffondersi (reale e in qualche misura percepito) dell'area di lavoro non stabile, il dibattito politico si è orientato verso un ampliamento del grado di copertura dei cd. ammortizzatori sociali, che ha dato origine negli ultimi anni ad interventi legislativi che, sia pure in maniera parziale ed episodica, hanno aumentato la generosità del sistema generale (l'indennità di disoccupazione non agricola ordinaria). Dall'altra parte proprio i dati positivi dell'occupazione e della disoccupazione hanno probabilmente allentato la tensione verso la creazione di maggiori posti di lavoro, comportando l'abbandono di schemi di incentivazione estremamente costosi, come il credito d'imposta per nuova occupazione e lo sgravio triennale per le nuove assunzioni nel Mezzogiorno.

Nel complesso risultano molto ridimensionati rispetto agli anni '90 (e primi anni del 2000), gli sgravi di oneri contributivi per il Mezzogiorno sia relativamente alle spese che ai beneficiari. In particolare, tra i fattori di contenimento degli incentivi il definitivo esaurimento degli sgravi annuali e triennali destinati alle nuove assunzioni nel Mezzogiorno previsti dalle leggi finanziarie per il 1998 (legge 449/1997), 1999 (legge 448/1998) ed il progressivo esaurimento di quelli introdotti dalla legge 448/2001 (finanziaria per il 2002). Nella stessa direzione, infine, il progressivo ridimensionamento del bacino dei lavoratori socialmente utili, convenzionalmente classificati tra le spese attive (come creazione diretta di posti di lavoro) nonostante abbiano la loro natura di sostegno al reddito.

Tav. 11. Beneficiari di politiche del lavoro – anni 2001-2005 – stock medio annuo*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Contratti a causa mista	799.327	747.290	719.528	688.260	684.237	600.481
Incentivi per l'assunzione a tempo indeterminato	551.941	714.793	935.467	797.426	579.462	458.060
Incentivi per l'assunzione a tempo determinato	47.332	50.016	48.167	54.514	72.760	98.690
Esperienze di lavoro senza contratto	21.185	11.832	7.368	1.785	3.676	1.105
Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro	97.849	107.683	111.333	110.729	112.388	116.950
Incentivi per la conservazione dei posti di lavoro	312.139	264.154	22.677	6.546	4.003	1.542
Integrazione dei disabili	13.609	12.670	14.394	16.483	19.067	21.385
Creazione diretta di posti di lavoro	132.893	98.406	72.710	58.461	50.856	43.466
Incentivi all'autoimpiego	13.953	17.127	16.826	30.350	21.360	15.502
Totale misure (esclusa formazione)	**1.990.228**	**2.023.971**	**1.948.470**	**1.764.553**	**1.547.809**	**1.357.181**
Sostegno del reddito dei disoccupati	497.934	522.703	550.560	603.425	627.088	692.079
Prepensionamento	165.281	148.395	129.780	100.945	111.978	95.475
Totale supporto	**663.215**	**671.098**	**680.340**	**704.370**	**739.066**	**787.554**

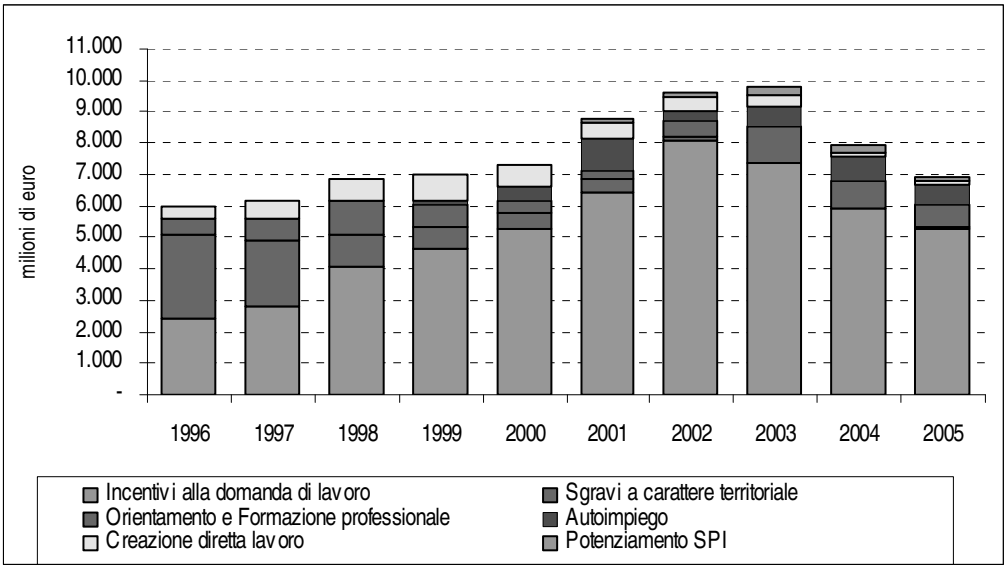
* lo stock medio è calcolato, per i beneficiari di integrazione salariale in base alle ore autorizzate, per i beneficiari di altri sussidi, in base alle giornate effettivamente indennizzate. Nel caso degli incentivi all'autoimpiego, per i quali il beneficio si concretizza nella erogazione di somme una tantum, si considerano i soggetti agevolati.

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Politiche Sociali (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati INPS.

III.2. Articolazione per macroarea delle politiche del lavoro[26]

Nel corso degli ultimi due anni, la composizione tra politiche attive per l'occupabilità e l'occupazione di disoccupati e inoccupati, e politiche passive di sostegno al reddito è mutata nettamente a favore delle componenti passive che nel 2005 rappresentano oltre il 57 per cento del totale.

Fig. 15 Spesa per politiche attive del lavoro (anni 1996-2005, milioni di euro a prezzi correnti)



Nota: nella definizione qui adottata di politiche attive per l'occupabilità e l'occupazione di disoccupati e inoccupati le politiche attive comprendono: Incentivi alla domanda di lavoro, Sgravi a carattere territoriale, orientamento e formazione professionale, autoimpiego, creazione diretta lavoro e potenziamento SPI .

Fonte: elaborazioni su dati MLPS. La figura è tratta dal Rapporto DPS 2006 in corso di pubblicazione.

La riduzione, già evidente a partire dal 2003 è il risultato di diversi fattori. L'esame dettagliato dell'evoluzione delle diverse componenti a livello nazionale (Figura 15) mostra che nel corso del decennio 1996-2005 la composizione delle politiche attive è profondamente mutata. Il ruolo degli sgravi a carattere territoriale[27], è andato progressivamente riducendosi fino al completo esaurimento già nel 2002. Tale riduzione è stata bilanciata nei primi anni 2000 dal peso crescente assunto dagli incentivi alla domanda incrementale di lavoro, (incentivi alle assunzioni, contratti a causa mista). La componente relativa a incentivi alla domanda di lavoro costituisce comunque ancora, nonostante la forte contrazione registrata nel 2004 e 2005, più del 76 per cento delle politiche attive, corrispondente a oltre 5 miliardi di euro. Le politiche per autoimpiego e l'imprenditorialità, che hanno avuto avvio nel 1999 si sono stabilizzate negli ultimi tre anni attorno ai 600 milioni di euro, pari circa il 9 per cento del totale delle politiche attive. Le spese per orientamento e formazione professionale, largamente cofinanziate dai fondi comunitari, si attestano nel 2005 a circa il 10 per cento delle politiche attive con una spesa pari a oltre 700 milioni.

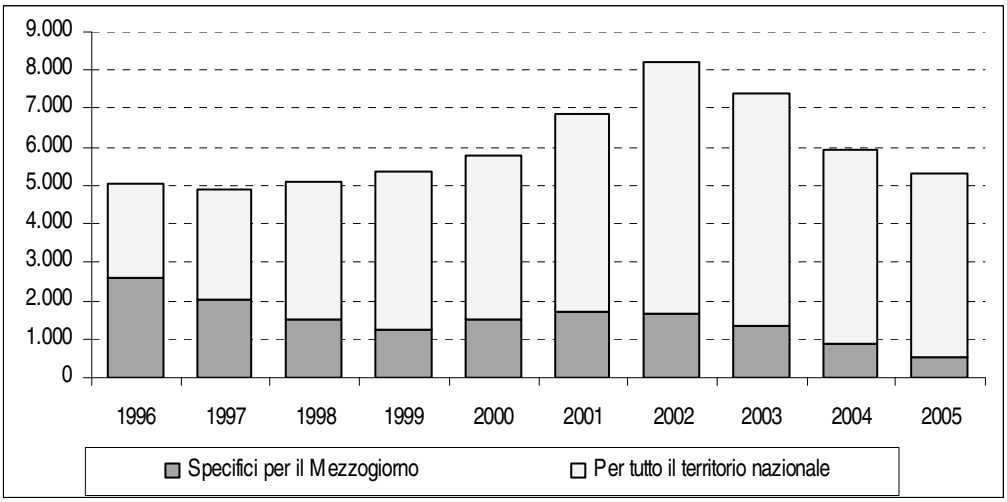
Tali modifiche della composizione delle politiche attive hanno determinato conseguenze rilevanti anche sulla distribuzione della spesa sul territorio. Il progressivo esaurimento degli

[26] Il paragrafo è a cura di Paola Casavola, Federico Risi e Francesca Utili del Dipartimento Politiche di Sviluppo del Ministero per lo Sviluppo Economico. Si tratta di un estratto del paragrafo 1.1 del Capitolo VI del Rapporto DPS 2006, in corso di pubblicazione.

[27] Corrisposti a sostegno di posti di lavoro collocati in aree geografiche svantaggiate indipendentemente dai requisiti di incremento dell'occupazione

sgravi territoriali infatti ha interessato in particolare il Mezzogiorno che ne costituiva il principale beneficiario.

Fig. 16 Incentivi alla domanda di lavoro nazionali e specifici per il mezzogiorno (anni 1996-2005, milioni di euro a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su dati MLPS. La figura è tratta dal Rapporto DPS 2006 in corso di pubblicazione

La figura 16 illustra il peso della componente *specificamente* destinata al Mezzogiorno della spesa per incentivi alla domanda di lavoro[28]. Con l'esaurirsi degli sgravi contributivi, che costituivano fino a quel momento la forma prevalente di sostegno alla domanda di lavoro nel Mezzogiorno, sono stati introdotti a partire dal 1998 crediti di imposta per nuove assunzioni e altre forme di sgravio (sgravio annuale e triennale) collegate a nuove assunzioni[29]. Nonostante la componente specifica per il Mezzogiorno dei crediti di imposta abbia costituito, soprattutto nel 2002 e 2003 uno strumento di un certo rilievo (le erogazioni sono state rispettivamente di 407 e 266 milioni[30]) il peso è risultato relativamente modesto rispetto agli ordini di grandezza del sostegno alla domanda di lavoro nel Mezzogiorno registrato nella seconda metà degli anni 90. Nel 2005 i crediti di imposta costituiscono circa il 30 per cento del complesso degli incentivi alla domanda di lavoro specifici per il Mezzogiorno, ma il totale (circa 500 milioni) è un quinto di quello del 1996, mentre il totale della spesa per incentivi alla domanda di lavoro a carattere nazionale è pari circa il doppio (oltre 5 miliardi) del valore del 1996 (circa 2,5 miliardi).

Alcune indicazioni relative alla distribuzione territoriale dei regimi a carattere nazionale, possono essere effettuate, con riferimento a un sottoinsieme di strumenti (pari a circa l'88 per cento delle politiche attive e alla quasi totalità delle politiche passive), tramite l'analisi della distribuzione sul territorio dello stock medio annuo dei beneficiari delle politiche esaminate, riportata nella Tavola 12. La localizzazione dei beneficiari può fornire elementi parziali sulla destinazione della spesa a causa della diversa possibile intensità di aiuto, sia in base a requisiti soggettivi, sia di residenza in diverse zone del paese. Esso comunque consente di cogliere quali siano in ciascuna delle macroaree gli strumenti di *policy* di maggior rilevo – in termini di coinvolgimento di beneficiari – il cui utilizzo è chiaramente

[28] In aggiunta a questa componente parte degli incentivi nazionali è erogata nel Mezzogiorno, cfr. oltre

[29] La riduzione del contributo specifico per il Mezzogiorno mostra una certa gradualità soprattutto per le code e i rimborsi a seguito di ricorsi a valere sulle forme di sgravio precedentemente in vigore.

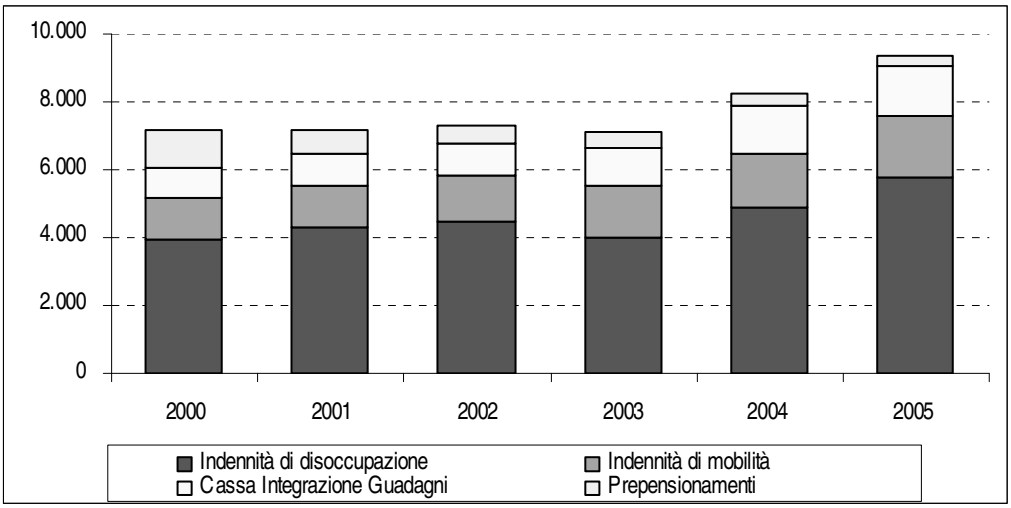
[30] Le erogazioni sono attribuite agli anni di competenza e pertanto possono differire da dati amministrativi relativi alle compensazioni effettuate.

influenzato dalla struttura produttiva e dalle caratteristiche dell'occupazione (o disoccupazione) oltre che dalle prescrizioni normative.

I contratti di apprendistato che riguardano quasi il 30 per cento delle risorse per politica attiva, pari a circa 2 miliardi, interessano oltre 400.000 beneficiari al Centro-Nord e circa 100.000 nel Mezzogiorno. Si è invece oramai assai ridotto il peso dei contratti di formazione e lavoro che costituivano nel Centro-Nord nei primi anni 2000 la modalità di ingresso nel mercato del lavoro per circa 200.000 individui e circa 70 mila nel Mezzogiorno. Risulta invece di particolare rilievo nel Mezzogiorno l'assunzione agevolata di disoccupati di lunga durata (nel complesso le risorse spesa a questo fine nel 2005 sono circa 1,2 miliardi pari al 16 per cento del totale politiche attive) che arriva a coinvolgere circa 280 mila soggetti a fronte di meno di 70 mila nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno invece il ruolo degli sgravi totali triennali per nuove assunzioni che negli anni 2001-2003 ha coinvolto oltre duecentomila soggetti (a fronte di una spesa di circa un miliardo l'anno) riguarda nel 2005 poco meno di trentamila individui. Il credito di imposta per nuove assunzioni, introdotto dalla finanziaria 2001, ha mostrato invece una distribuzione di beneficiari piuttosto equamente distribuiti tra Mezzogiorno e Centro-Nord, ma ha subito un calo vistoso dagli oltre 300.000 beneficiari (di cui 162 mila al Mezzogiorno) del 2002 agli attuali 85 mila.

Nel corso del 2005 inizia ad acquistare invece una maggiore visibilità il Contratto di inserimento lavorativo con sgravio, che riguarda oltre 17 mila posizioni di cui circa due terzi nel Mezzogiorno, a cui si aggiungono altrettante posizioni per le quali non è previsto lo sgravio in mancanza dei presupposti necessari (giovani fino a 29 anni). Continua la graduale flessione dei Lavoratori socialmente utili, il cui numero supera ancora i 43 mila lavoratori, di cui oltre 39 mila nel Mezzogiorno. Sono localizzati per circa il 90 per cento nel Mezzogiorno i beneficiari della spesa per gli incentivi all'imprenditorialità giovanile e all'autoimpiego.

Fig. 17 Spesa per politiche passive (anni 2000-2005, milioni di euro a prezzi correnti)



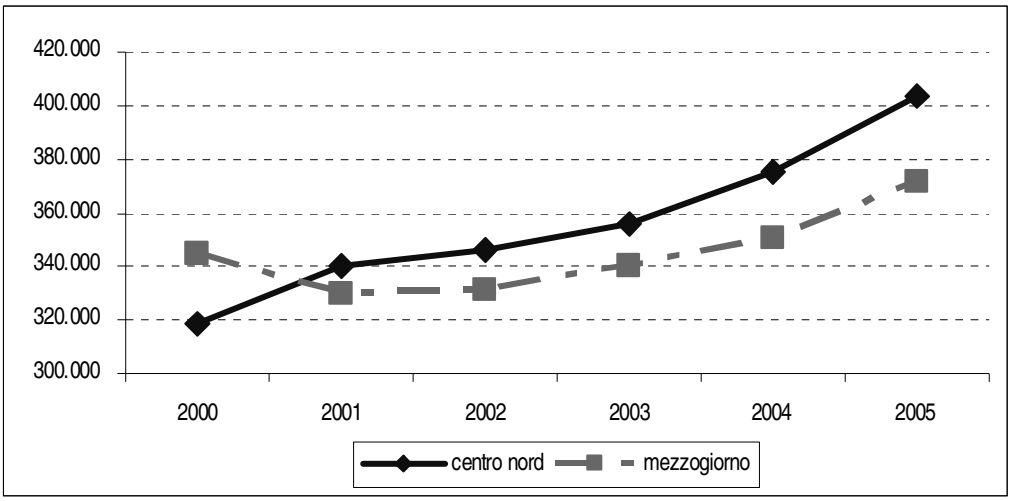
Fonte: elaborazioni su dati MLPS. La figura è tratta dal Rapporto DPS 2006 in corso di pubblicazione

Parallelamente alla riduzione della componente attiva specificamente dedicata al Mezzogiorno, negli ultimi anni l'inasprirsi di crisi aziendali e di settore ha invece incrementato in particolare nel Centro Nord l'utilizzo di politiche di sostegno al reddito di lavoratori disoccupati o di prepensionamenti. Le voci di maggior rilievo delle politiche passive nel 2005 (Figura 17) sono le indennità di disoccupazione, che costituiscono oltre il 60 per cento del totale, e l'indennità di mobilità che rappresenta circa il 20 per cento. Per entrambe le voci si rileva un significativo incremento a partire dal 2003. L'incremento del 2005, rispetto all'anno precedente, del totale della spesa per politiche passive è da attribuire

per circa tre quarti all'aumento delle indennità di disoccupazione non agricole (+ 26 per cento), all'incremento dell'indennità di mobilità (di circa il 13 per cento) e per il resto a incrementi delle erogazioni della Cassa integrazione guadagni. Continua a ridursi invece la spesa per prepensionamenti proseguendo il trend evidente a partire dal 2001: il peso della componente si riduce da circa il 15 per cento del totale nel 2000 a meno del 3 per cento del 2005.

Le indicazioni derivabili dall'articolazione dello stock medio annuo di beneficiari (pari a livello nazionale a circa 800.000 persone) sul territorio (Figura 18) mostrano che, in concomitanza con la crescita assoluta del numero dei beneficiari in entrambe le macroaree, si è ridotta a partire dal 2001 la quota di beneficiari nel Mezzogiorno (a fronte del 52 per cento del 2005 è pari a 48,3 nel 2004 e 47,9 nel 2005).

Fig. 18 Distribuzione territoriale dei beneficiari delle politiche passive, (anni 2000-2005, stock medio annuo)



Fonte: elaborazioni su dati MLPS. La figura è tratta dal Rapporto DPS 2006 in corso di pubblicazione.

Tav. 12. Distribuzione territoriale dei beneficiari di politiche del lavoro previste da dispositivi nazionali [1]

Tipologia di intervento	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Politiche attive						
Contratti a causa mista						
Apprendistato	475.719	481.373	490.293	497.095	559.030	564.338
Centro-Nord	398.180	405.125	407.822	404.375	444.404	438.310
Mezzogiorno	77.538	76.248	82.471	92.720	114.626	126.028
Contratti di formazione e lavoro	323.609	265.917	229.235	191.165	125.207	36.134
Centro-Nord	236.086	199.133	173.240	144.543	90.710	23.405
Mezzogiorno	87.522	66.784	55.995	46.622	34.497	12.729
Incentivi all'occupazione dipendente [a]						
Totale	507.741	518.747	565.957	570.248	564.317	568.166
Centro-Nord	254.020	258.989	254.023	243.480	237.332	236.834
Mezzogiorno	253.721	259.758	311.933	326.768	326.984	331.331
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno						
sgravio in forma capitarla [b]	307.644	259.077	16.725	-	-	26
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni	116.697	190.326	210.398	198.504	131.239	28.340
Credito d'imposta assunzioni obiettivo 1 (L.449/97 e 448/98) [c]	42.982	5.911	228	-	-	-
Credito d'imposta ass. a TI adulti art. 7 L.388/2000 [d]	599	107.295	301.038	191.067	55.747	85.968
Centro-Nord	460	67.179	139.008	91.318	21.242	43.175
Mezzogiorno	139	40.116	162.030	99.749	34.505	42.793
Integrazione dei disabili [e]						
Totale	13.609	12.670	14.394	16.483	19.067	21.385
Centro-Nord	11.522	11.518	12.833	14.021	16.522	17.823
Mezzogiorno	2.087	1.152	1.560	2.461	2.545	3.562
Creazione diretta di posti di lavoro						
Lavori socialmente utili	132.893	98.406	72.710	58.461	50.856	43.466
Centro-Nord	22.098	11.367	6.096	5.012	3.996	3.575
Mezzogiorno	110.795	87.040	66.614	53.450	46.860	39.891
Incentivi all'imprenditoria giovanile e all'autoimpiego [f]						
Totale	10.102	19.980	61	12.857	13.730	9.203
Centro-Nord	388	619	6	709	924	1.073
Mezzogiorno	9.714	19.361	55	12.148	12.806	8.130
Politiche passive						
Indennità di mobilità	83.568	84.995	88.561	95.860	99.904	109.973
Centro-Nord	46.238	47.900	49.879	55.260	57.348	65.702
Mezzogiorno	37.330	37.095	38.682	40.601	42.556	44.270
Indennità di disoccupazione [g]	329.730	349.311	357.705	368.056	382.692	428.978
Centro-Nord	101.846	128.911	133.615	139.266	147.691	170.579
Mezzogiorno	227.884	220.399	224.090	228.790	235.001	258.398
Cassa Integrazione Guadagni [h]	84.636	87.521	101.958	130.839	131.031	140.955
Centro-Nord	49.064	55.553	68.701	91.033	90.236	99.292
Mezzogiorno	35.572	31.969	33.257	39.806	40.795	41.663
Prepensionamenti	165.281	148.395	129.780	100.945	111.978	95.475
Centro-Nord	121.423	108.222	94.383	70.229	79.678	68.368
Mezzogiorno	43.858	40.173	35.397	30.716	32.300	27.107

[1] La tavola non esaurisce il totale della spesa per le politiche del lavoro, ma presenta solo le voci per le quali è disponibile la disaggregazione territoriale dei soggetti beneficiari delle politiche indicate. Rispetto al complesso della spesa attivata nel 2005, a tali voci corrisponde circa l' 88 per cento della spesa per le politiche attive e quasi tutta la spesa per le politiche passive. La tavola comprende anche gli incentivi all'imprenditorialità giovanile.

[2] I dati relativi ai beneficiari sono tratti da archivi amministrativi e fanno riferimento allo stock dei beneficiari medio annuo. Altre informazioni sono fornite nelle note specifiche alle voci considerate. Una disaggregazione delle voci più dettagliata è disponibile nel Rapporto DPS 2006, in corso di pubblicazione.

(a) La voce include contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato; contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato; contratti di inserimento lavorativo con sgravio;assunzioni agevolate (di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi e assimilati; dalle liste di mobilità e relative trasformazioni;per contratto di reinserimento, per settori a rischio di crisi occupazionale, per lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi).

(b) Lo sgravio si è formalmente concluso a fine 2001. I dati relativi al 2002 e anni successivi riguardano code amministrative e rimborsi. Per ciascuno degli anni considerati, una quota di circa il 5 per cento delle posizioni stimate sono relative a lavoratori la cui impresa ha sede contributiva nelle regioni del Centro-Nord.

(c) Dato sui beneficiari stimato in base alla spesa annua.

(d) Il dato sui beneficiari si riferisce alla media nell'anno delle assunzioni semestralmente stimate come base per la maturazione dei crediti d'imposta compensati.

(e) Include lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale e le assunzioni agevolate di disabili

(f) Include incentivi all'imprenditorialità giovanile (Titolo I) e all'autoimpiego (Titolo II) del dlgs. 185/2000). Il dato sui beneficiari è di fonte Sviluppo Italia Spa e si riferisce al numero di domande ammesse.

(g) Il dato sui beneficiari riguarda i beneficiari nell'anno di riferimento al netto di chi percepisca più volte il trattamento.

(h) Il dato sui beneficiari riguarda gli occupati equivalenti, stimati in base alle ore autorizzate della gestione ordinaria (interventi ordinari e straordinari) e della gestione speciale edilizia.

Fonte: Elaborazioni DPS su dati Ministero del Lavoro. La tavola è tratta dal Rapporto DPS 2006 in corso di pubblicazione

IV. Le "misure" di promozione dell'occupazione (politiche attive)[31]

Entrando nel dettaglio delle "misure" di promozione dell'occupazione, va segnalata in primo luogo la lieve riduzione delle spese legate ai contratti a causa mista. Tra questi, in particolare, il nuovo contratto di apprendistato sembra aver raggiunto il nuovo livello di equilibrio dopo l'incremento di oltre il 12% verificatosi nel 2004 all'indomani delle modifiche apportate dal D.Lgs. 276/2003 (su questo si veda più ampiamente il paragrafo IV.2): nel 2005 la spesa legata agli sgravi contributivi connessi a tale tipo di contratti cresce marginalmente (+1%). A fronte di questo leggero aumento è invece continuato il progressivo e ormai quasi definitivo venir meno dei contratti di formazione e lavoro. Nell'insieme dei contratti a causa mista si registra un calo sia della spesa (-4%), che dei partecipanti (che passano da 684 mila a 600 mila).

Dopo la forte diminuzione del 2004, le risorse dedicate al credito di imposta per nuove assunzioni, il cd. "bonus occupazione" introdotto dall'art. 7 della Legge 388/2000 e ridimensionato dalle riforme operate a partire dal giugno 2002 e culminate con la riformulazione del regime ad opera della legge finanziaria per il 2003 (art. 63 legge 289/2002), nel 2005 si sono mantenute in linea con l'anno precedente. Mentre fino al giugno 2002 il credito continuava ad erogarsi in maniera del tutto automatica, e le assunzioni in tal modo agevolate hanno continuato a legittimare crediti negli importi inizialmente previsti per tutto il 2003, per gli incrementi occupazionali ulteriori (ossia realizzati successivamente al giugno 2002) il credito è stato concesso solo a seguito dell'accettazione di una previa istanza ed ha importi modificati. A decorrere dal 2004 in poi, il primo canale è venuto definitivamente meno, restando in vita esclusivamente il secondo, la cui vigenza si è peraltro conclusa a fine 2006. Dai quasi 2 miliardi di euro del 2002 la spesa si è ridotta ad un decimo in soli 2 anni.

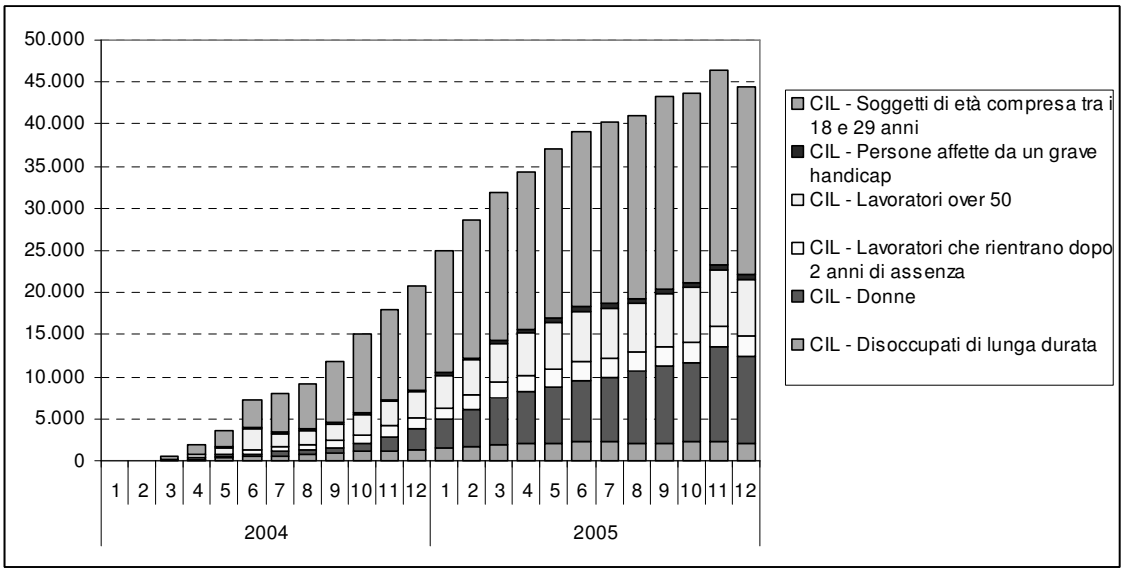
Un'ulteriore riduzione di spesa, pur se meno spiccata (-9% nel 2005 che si aggiunge al -8% del 2004), è quella relativa all'agevolazione prevista dalla legge 407/1990 per i lavoratori disoccupati da oltre 24 mesi e successivamente estesa ad altre categorie di lavoratori difficilmente collocabili (si veda, per una trattazione più estesa il paragrafo).

Non considerato come contratto a causa mista, il contratto di inserimento lavorativo, è stato inserito tra gli incentivi all'assunzione a tempo determinato per la parte coperta da sgravi (quelli relativi ai giovani sotto i 29 anni sono infatti privi di agevolazioni). Erede del contratto di formazione e lavoro per la misura e l'articolazione degli sgravi contributivi, ne differisce però in elementi essenziali, quali il contenuto formativo (che è nei Cil meramente eventuale) e nella stessa platea di riferimento, che include soggetti deboli da inserire o reinserire nel mercato del lavoro più che i giovani in quanto tali; in particolare i disoccupati anziani e le donne residenti in aree caratterizzate da una forte differenza di genere in termini di tassi di occupazione o disoccupazione.

L'analisi dei dati mensili dei contratti di inserimento lavorativo relativo ai partecipanti, disaggregati per categorie, mostra come, pur non godendo di alcuno sgravio contributivo (sempre che non rientrino in qualcuno degli altri gruppi incentivati), siano stati però proprio i giovani i soggetti maggiormente interessati da questo tipo di contratto; seguono le donne, i lavoratori over 50, i disoccupati rientranti e quelli di lunga durata e infine le persone affette da grave handicap.

[31] A cura di Gabriella Di Lelio.

Fig. 19 Contratti di inserimento lavorativo - stock mensile di persone coinvolte per popolazione target



Nota: il totale comprende i giovani tra 18 e 29 anni, per i quali non è previsto alcuno sgravio contributivo.
Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr.Gen.) su dati INPS

Un'ulteriore componente della riduzione della spesa per le politiche attive del lavoro è da attribuire alla formazione professionale. Dopo il boom del 2003 (anno centrale del periodo di programmazione, e soprattutto anno in cui cadeva la verifica dei requisiti per dare luogo alla cd. premialità) si verifica un progressivo calo di spesa relativa alle politiche formative co-finanziate che, fino al 2005, risulta di poco più del 38%, con la riduzione di circa un terzo dei partecipanti.

In merito all'autoimpiego, (in particolare gli incentivi di cui al D.Lg. 185/2000, gestiti da Sviluppo Italia) dal 2004 al 2005 l'attribuzione degli incentivi si mantiene sostanzialmente stabile intorno ai 600 milioni di euro. All'interno, considerando le tre misure che lo compongono va evidenziato come, sia in termini risorse impiegate che di partecipanti, si è registrata nel 2005 una forte riduzione degli incentivi al lavoro autonomo (eredi del vecchio "prestito d'onore"), che si è dimezzato sia in termini di risorse erogate che di individui coinvolti. Emerge, dall'altra parte una notevole espansione degli incentivi alla microimpresa (+70%), che diviene il primo incentivo per somme erogate, anche se non per persone agevolate (si tratta infatti di un incentivo a più alta intensità di aiuto).

IV.2. Il contratto di apprendistato: evidenze empiriche dagli archivi INPS[32].

IV.2.1. Premessa.

Il contratto di apprendistato è stato oggetto, negli ultimi dieci anni, di profonde azioni di riforma che ne hanno modificato l'impianto, ma soprattutto l'impatto sul mondo del lavoro. La legge finanziaria ha realizzato ulteriori modifiche che vanno ad incidere sui costi (con un innalzamento dell'onere contributivo a carico del datore di lavoro, fino al 10% della retribuzione lorda) e (sia pure in misura inferiore) sul grado di copertura previdenziale dei lavoratori coinvolti (cui viene estesa l'indennità giornaliera di malattia).

Come conseguenza delle modifiche apportate dal D.Lgs. 276/2003, (che ha quasi del tutto abolito i contratti di formazione e lavoro), il contratto di apprendistato è rimasto l'unico contratto a causa mista di formazione e lavoro[33]. E proprio la causa mista, ed in particolare l'obbligo del datore di lavoro di erogare la dovuta formazione (onere tuttavia a più riprese sfumato da leggi e circolari interpretative), giustifica un trattamento contributivo di assoluto favore, per il quale il datore di lavoro è tenuto a corrispondere unicamente un contributo in cifra fissa, pari per il 2006 ad € 2,98 settimanali.

Evitando di dilungarsi sui dettagli delle modifiche apportate dapprima dalla legge Treu (L. 196/1997) e successivamente dal D.Lgs. 276/2003, questa nota si propone di dare – alla vigilia di importanti modifiche – un quadro dettagliato del concreto utilizzo del contratto di apprendistato in Italia, sulla scorta di evidenze empiriche ottenibili dagli archivi gestionali INPS e dall'archivio statistico CLAP (Campione Longitudinale degli Attivi e dei Pensionati).

Quanto al significato dei dati riportati nel testo, si ritiene che i dati più recenti si riferiscano *in toto* al vecchio apprendistato o all'apprendistato professionalizzante, istituto regolato del resto in decisa continuità con il "vecchio" apprendistato; le due nuove tipologie di apprendistato – finalizzate rispettivamente all'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione ed all'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione – hanno infatti avuto una entrata in vigore particolarmente lenta per la necessità di prevedere disposizioni di attuazione da parte dello Stato, delle Regioni e della contrattazione collettiva.

IV.2.2. L'evoluzione del contratto di apprendistato in relazione alle vicende del quadro normativo

Nel quadro della spesa per politiche del lavoro, le mancate entrate per sgravi contributivi legati ai contratti di apprendistato assorbono una quota decisamente significativa, che dovrebbe superare nel 2006 (in base a dati di previsione) la cifra di 2,6 miliardi di euro.

Tav. 13. Spese per le sottocontribuzioni legate ai contratti di apprendistato. Anni 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Spese (milioni di euro)	1.567	1.636	1.769	1.969	1.981	2.133	2.623
% su totale incentivi	30,1	25,7	22,1	27,1	34,2	41,5	n.d.
% su politiche attive (esclusi servizi per l'impiego)	21,4	18,9	18,7	20,8	25,8	32,1	n.d.
% su politiche del lavoro	17,7	15,8	17,1	18,5	22,5	28,3	n.d.

* Dati di previsione

Fonte: elaborazioni su dati INPS

[32] A cura di Salvatore Pirrone.

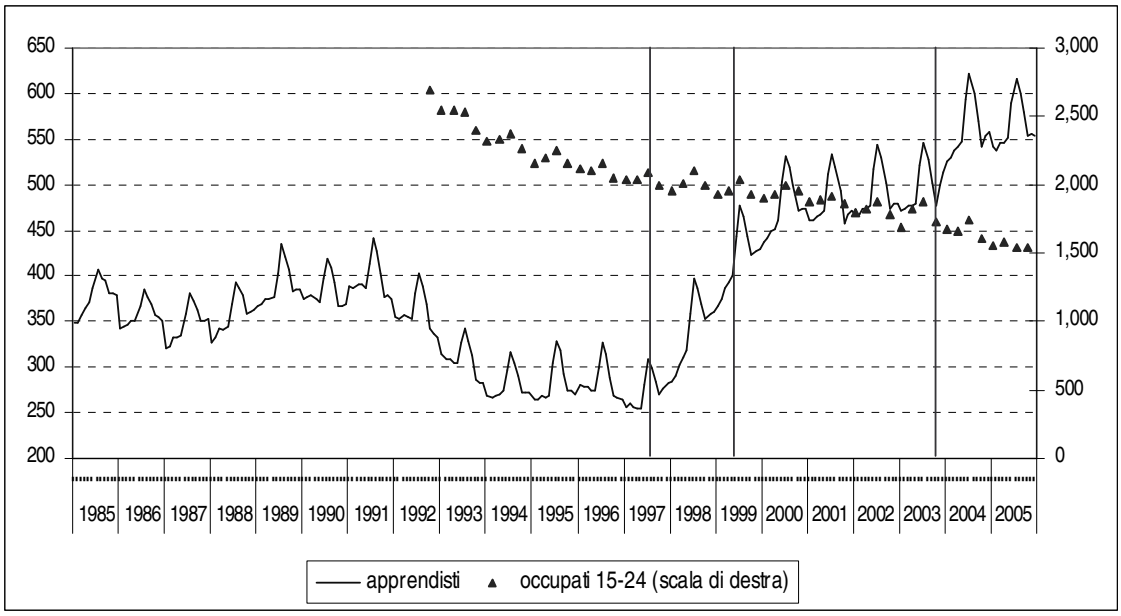
[33] Si tratta, secondo la definizione del codice civile, di "*uno speciale rapporto di lavoro in forza del quale l'imprenditore è obbligato ad impartire o a far impartire, nella sua impresa, all'apprendista assunto alle sue dipendenze l'insegnamento necessario perché possa conseguire la capacità tecnica per diventare lavoratore qualificato, utilizzandone l'opera nell'impresa medesima*".

Tale somma costituisce ormai oltre il 40% del totale speso per incentivi all'occupazione (nuove assunzioni o stabilizzazioni), il 32% del totale della spesa in politiche attive ed il 28% del totale delle somme spese in politiche occupazionali (ivi compresi gli ammortizzatori sociali). Ulteriori risorse (100 milioni di euro) sono inoltre stanziate annualmente per il finanziamento dei programmi di formazione.

Se si segue (fig. 20) la serie storica relativa al numero di contratti in essere, ci si rende conto che gli eventi e le modifiche che maggiore impatto hanno avuto sull'espansione dell'utilizzo di questo tipo di contratto (ed anche le minori entrate per le finanze pubbliche) sono riassumibili come segue:

- Legge Treu (prima linea verticale in fig. 20): estensione dei limiti di età a 24 anni (26 anni nel Mezzogiorno, 2 anni aggiuntivi per i disabili);
- Progressiva eliminazione dei vantaggi contributivi legati ai Contratti di Formazione e lavoro, in seguito alla decisione della Commissione Europea dell'11 maggio 1999 (00/128/CE, seconda linea verticale in fig. 20) che ha riscontrato la contrarietà di parte dei benefici rispetto alla legislazione europea in materia di aiuti di stato, e delle successive sentenze con cui la Corte di Giustizia (del 7 marzo 2002 e del 1° aprile 2004) ha imposto allo Stato Italiano il recupero delle somme indebitamente fruite.
- D.Lgs. 276/2003 (terza linea verticale in fig. 20): ulteriore estensione della fascia di età coperta, fino ai 29 anni.

Fig. 20 Contratti di apprendistato. Stock mensile



Fonte: elaborazioni su archivio CLAP, dati INPS e dati ISTAT (indagine sulle forze lavoro)

Come è reso evidente dalla figura 20, i primi due eventi sopra citati hanno avuto un impatto notevole, che ha di molto incrementato la quota di lavoratori giovani con un contratto di apprendistato. Allo stesso modo anche l'entrata in vigore del D.Lgs. 276 ha avuto un effetto immediato sul numero di contratti in essere, che nel corso del 2004 è cresciuto di oltre il 12%; a questo immediato salto (probabilmente da ricollegare all'incremento dei limiti di età) ha fatto seguito una susseguente stasi, segno che probabilmente si è raggiunto il livello fisiologico legato all'apprendistato professionalizzante e che eventuali ulteriori incrementi strutturali sono da in futuro da attendersi soltanto se si riuscirà a sbloccare la situazione relativa agli altri due tipi di apprendistato.

Come conseguenza dei suddetti andamenti, la percentuale di apprendisti sui lavoratori dipendenti del settore privato era già cresciuta al 3,8% nel 2002 e si deve presumere che sia cresciuta ancora (allo stato tuttavia non ci sono dati confrontabili); se si considera la classe di età compresa tra i 15 ed i 24 anni, si deve notare che oltre un dipendente ogni tre ha un contratto di apprendistato, con punte vicine o superiori al 40% nelle regioni del nord-est e del centro. Tra i settori, accanto ad attività più tradizionali come il tessile, l'industria del legno e le costruzioni, si fanno sempre più strada le aree del terziario, come le assicurazioni ed il credito, le attività immobiliari, in cui la percentuale dei giovani con contratto di apprendistato supera il 50%.

Tav. 14. Incidenza percentuale dei lavoratori con contratto di apprendistato nelle diverse macro-aree. Anno 2002.

contratto	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Mezzogiorno	Totale complessivo
			anno 1995		
classe 15-24	25,2	29,1	24,9	20,7	25,5
totale	2,7	3,6	2,2	2,1	2,7
			anno 2002		
classe 15-24	31,8	37,7	40,9	26,0	33,9
totale	3,4	5,0	3,6	3,6	3,8
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su archivio CLAP

IV.2.3. Il contratto di apprendistato come primo affaccio al mondo del lavoro

Il contratto di apprendistato riveste ormai una importanza notevolissima come primo contratto per i giovani che entrano nel mondo del lavoro. Se si analizzano le prime esperienze lavorative (i contratti stipulati da soggetti senza precedenti esperienze di lavoro dipendente), in un caso su 5 l'ingresso nel lavoro dipendente avviene per il tramite di un contratto di apprendistato. Si tratta di una quota stabile e che non ha subito nel tempo modificazioni di rilievo, neanche in conseguenza del venir meno dei contratti di formazione e lavoro.

Nel porsi come canale di ingresso al mondo del lavoro i CFL sembrano infatti essere stati sostituiti, specie nel Mezzogiorno, da contratti di lavoro ordinari che si avvantaggiano tuttavia dell'agevolazione prevista dalla legge 407/1990 per i disoccupati di lunga durata (questo è il canale utilizzato in 1 caso su 4 nel Mezzogiorno); incide in questo caso la prassi dei seguita soprattutto dai giovani del Mezzogiorno (ma non solo) di registrarsi come disoccupati non appena raggiunta l'età ed a prescindere dall'attualità dell'interesse a trovare una occupazione: in mancanza di un effettivo patto di servizio tra i servizi per l'impiego ed il "disoccupato" in tal modo registratosi, il mero trascorrere del tempo (a prescindere da una effettiva attività di ricerca) vale a configurare come disoccupati di lunga durata una quota sempre più elevata di soggetti.

Tav. 15. Lavoratori al primo ingresso nel lavoro dipendente. Percentuale sul totale ingressi per tipo di contratto o di agevolazione

anno	apprendisti	contratto di formazione e lavoro	disoccupati di lunga durata (l. 407/1990)	altri incentivi	lavoratori interinali	dipendenti non agevolati	Totale complessivo
1990	19,4	17,5	0,0	0,3	0,0	62,7	100,0
1991	20,1	11,5	0,5	0,4	0,0	67,5	100,0
1992	21,0	11,3	1,6	0,4	0,0	65,7	100,0
1993	20,3	10,4	2,2	0,3	0,0	66,8	100,0
1994	21,7	10,2	3,2	0,6	0,0	64,2	100,0
1995	20,4	10,7	4,4	0,7	0,0	63,8	100,0
1996	16,3	10,4	4,7	0,5	0,0	68,1	100,0
1997	17,9	11,6	6,9	0,6	0,0	63,0	100,0
1998	19,5	8,0	6,0	0,5	0,3	65,7	100,0
1999	21,2	8,3	8,9	0,5	3,4	57,7	100,0
2000	19,6	5,3	8,3	0,5	5,7	60,5	100,0
2001	19,6	4,9	10,3	0,4	7,5	57,3	100,0
2002	16,5	3,2	7,7	0,5	5,8	66,3	100,0

Fonte: elaborazioni su archivio CLAP

Tav. 16. Apprendisti in percentuale al totale lavoratori al primo ingresso nel lavoro dipendente. Per area geografica.

anno	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Italia
1990	20,2	24,0	18,9	15,7	19,4
1991	20,2	31,2	17,8	13,7	20,1
1992	22,1	29,1	18,5	16,2	21,0
1993	20,7	28,0	18,4	15,4	20,3
1994	22,2	29,6	19,4	16,1	21,7
1995	20,7	28,5	18,8	13,5	20,4
1996	15,7	25,0	13,4	11,5	16,3
1997	16,6	27,9	16,5	11,9	17,9
1998	21,4	31,2	12,6	16,4	19,5
1999	23,7	31,2	16,9	14,6	21,2
2000	20,8	25,9	19,9	13,3	19,6
2001	19,8	28,0	21,1	12,3	19,6
2002	14,8	22,2	17,5	12,9	16,5

Fonte: elaborazioni su archivio CLAP

Come si desume dalla tavola 17 poi, nella maggior parte dei casi il contratto di apprendistato non costituisce il primo contratto di lavoro: in quasi 6 casi su 10 la persona che inizia un contratto del genere ha già avuto precedenti esperienze di lavoro dipendente. Si tratta di una percentuale in calo negli anni ed ormai non lontana da quella degli altri lavoratori dipendenti (per i quali il dipendente ha precedenti esperienze professionali nel 65-70% dei casi). Ma soprattutto si tratta di una percentuale decisamente più elevata rispetto all'assunzione con l'agevolazione ex lege 407/1990, che ormai costituisce (forse più del medesimo apprendistato) una modalità tipica di primo contratto.

Tav. 17. Nuovi contratti di lavoro dipendente: percentuale di soggetti con precedenti esperienza lavorative. Classe di età 15-24. Per tipo di contratto.

contratto o agevolazione contributiva	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
apprendisti	47,4	47,0	51,2	53,9	55,5	56,4	57,2	57,3
contratto di formazione e lavoro	66,6	64,4	67,4	66,8	66,6	69,4	74,3	74,7
disoccupati di lunga durata (l. 407/1990)	43,3	45,2	39,3	40,7	36,7	36,0	35,9	38,4
dipendenti non agevolati	69,7	69,4	70,3	69,4	67,9	67,4	69,4	64,3

Fonte: elaborazioni su archivio CLAP

IV.2.4. Gli apprendisti "stagionali"

Già nel guardare le statistiche mensili sui soggetti con contratti di apprendistato non si può fare a meno di notare la forte stagionalità che caratterizza tale numero: è infatti ormai prassi che il numero degli apprendisti aumenti nei mesi di luglio ed agosto (si veda la fig. 20).

Al riguardo giova ricordare che la possibilità di utilizzare il contratto di apprendistato per lavori di carattere stagionale è da sempre stata tollerata, sulla base del combinato disposto dell'articolo 21, comma 4, della legge 56/1987 (secondo cui "p*er le imprese che svolgono la propria attività in cicli stagionali i contratti collettivi di lavoro di categoria possono prevedere specifiche modalità di svolgimento del contratto di apprendistato*") e dell'articolo 8 della legge 25/1955 ("*I periodi di servizio prestato in qualità di apprendista presso più datori di lavoro si cumulano ai fini del computo della durata massima del periodo di apprendistato, purché non separati da interruzioni superiori ad un anno e purché si riferiscano alle stesse attività*")[34]. Su questo punto la nuova normativa dettata dal D.Lgs. 276/2003 sembra più restrittiva, tanto che il Ministero del Lavoro, in risposta ad un interpello avanzato dall'ordine dei consulenti del lavoro della provincia di Rimini, ha recentemente precisato (risposta del 2 maggio 2006) che "*il contratto di apprendistato nell'ambito delle attività stagionali può ritenersi a tutt'oggi utilizzabile nei casi in cui la disposizione transitoria ex art. 47 D.Lgs. 276/2003 consenta di continuare ad applicare la previgente normativa*".

Tav. 18. Apprendisti "estivi": differenza percentuale tra lo stock di apprendisti nei mesi di luglio ed agosto rispetto al restante periodo dell'anno nelle diverse aree geografiche.

Per area geografica					
	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno
1996	15,6	5,8	31,0	21,7	7,1
1997	13,8	4,4	27,6	21,8	5,4
1998	18,3	9,3	30,1	25,1	11,8
1999	15,2	7,1	24,3	21,3	11,3
2000	12,8	4,0	24,0	18,5	7,3
2001	11,4	3,8	20,3	15,6	7,7
2002	11,5	4,3	21,0	14,8	7,7
2003	9,7	3,0	18,7	11,9	6,6
2004	11,0	4,1	18,7	14,1	9,5

Per settore di attività								
anno	Costruzioni	Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti	Commercio, manutenzione e riparazione di autoveicoli	Altre attività dei servizi	Alberghi e ristoranti	commercio al dettaglio, escluso quello di autovetture	Industrie tessili e dell'abbigliamento	Altri settori
1996	17,8	14,0	5,7	-1,2	185,8	16,2	7,5	10,3
1997	13,5	13,3	0,3	2,9	140,3	23,1	-7,2	9,8
1998	16,1	12,2	10,3	2,2	119,5	24,4	-2,4	14,7
1999	14,7	9,9	4,7	2,1	107,6	17,6	-1,2	11,7
2000	13,6	11,2	7,2	2,0	94,5	13,5	11,5	3,8
2001	10,4	7,6	5,0	4,7	73,8	6,4	-2,1	9,1
2002	9,2	5,4	8,9	3,1	67,0	10,0	4,3	6,9
quota settore sul totale (anno 2002)	18,2	8,5	6,1	7,5	9,4	9,4	4,3	36,5

Fonte: elaborazioni su archivio CLAP e su dati INPS

[34] Così, lo stesso Ministero del Lavoro interpretava da ultimo con nota del 20 marzo 2002.

Per meglio quantificare le dimensioni del fenomeno la tav. 18 esprime – per anno, area geografica e settore – la differenza percentuale tra il numero medio di apprendisti registratosi nei mesi di luglio ed agosto rispetto a quello medio degli altri mesi. Se si analizzano separatamente le diverse aree territoriali si può notare come si tratti di un fenomeno particolarmente sviluppato nelle regioni del Nord-Est, ed in particolare in Emilia-Romagna. Dal punto di vista settoriale, si tratta di una prassi particolarmente diffusa nel settore degli alberghi e ristoranti, per far fronte alle esigenze della stagione estiva (tipico è il caso della riviera romagnola).

Si tratta ovviamente di contratti di breve durata: tra i contratti iniziati nei mesi di luglio o agosto, ben il 55% ha una durata pari o inferiore a tre mesi, in maniera del tutto similare ai contratti di lavoro dipendente tout court (per i quali la percentuale è del 59%).

Tav. 19. Nuovi contratti di lavoro dipendente per i lavoratori della classe di età 15-24: distribuzione percentuale per classe di durata. anni 1998-2000

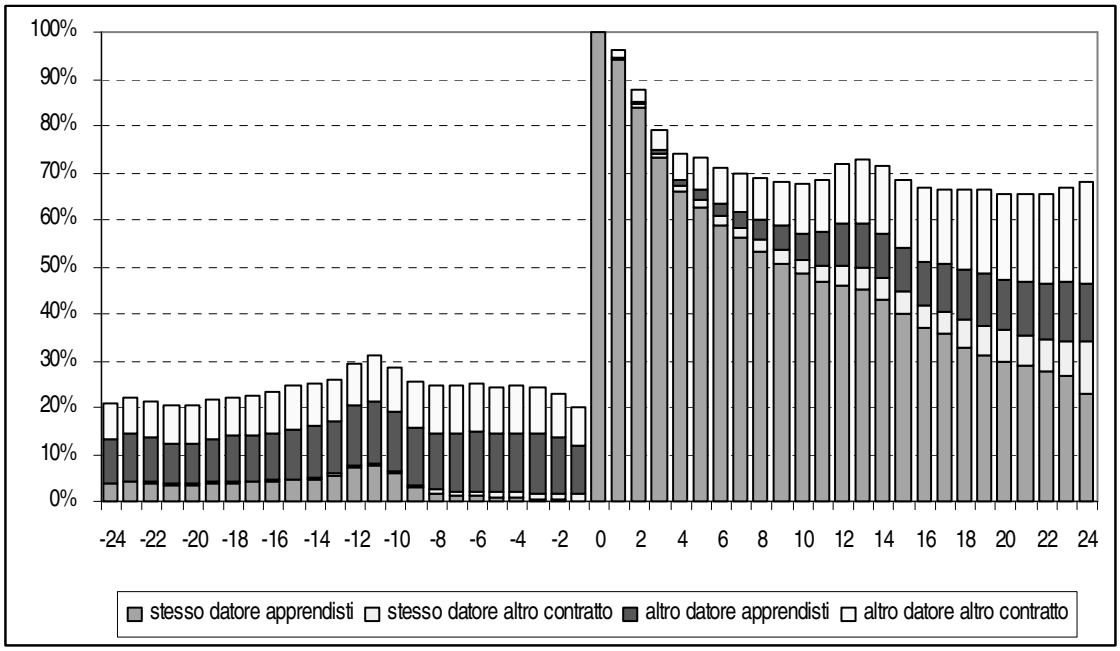
	fino a 3 mesi	da 4 a 6 mesi	da 6 mesi a 1 anno	da 1 anno a 18 mesi	oltre 18 mesi	Totale complessivo
per tipo di contratto						
apprendisti	28,5	14,4	14,5	9,2	33,5	100,0
CFL	13,4	10,4	16,1	11,6	48,5	100,0
dipendenti non agevolati	35,0	17,9	15,6	7,5	24,1	100,0
apprendisti per mese di inizio del contratto						
luglio-agosto	55,0	8,7	8,3	6,7	21,3	100,0
altri mesi	22,3	15,7	15,9	9,7	36,3	100,0

Fonte: elaborazioni su archivio CLAP

IV.2.5. Esiti degli apprendisti

Per quanto riguarda gli esiti occupazionali dell'apprendistato, il CLAP ci consente di identificare i soggetti che iniziano un nuovo contratto di apprendistato, e di seguirli nei mesi successivi, calcolando la percentuale di coloro che hanno una occupazione come dipendenti nel settore privato. Come si evince dalla figura 21 il calo del "tasso di occupazione dipendente" avviene immediatamente nei 3 mesi successivi a quello di ingresso; successivamente esso tende a stabilizzarsi su valori non distanti dal 70%. Nel tempo aumenta ovviamente il numero di coloro che passano ad altro contratto presso il medesimo datore di lavoro, ma soprattutto quelli che trovano occupazione presso un diverso datore di lavoro (il 30% degli occupati dopo 12 mesi, la metà dopo 2 anni). Particolarmente ampia è la quota di coloro che anche con il nuovo datore di lavoro hanno un contratto di apprendistato (dopo 2 anni sono oltre il 18,5% degli occupati).

Fig. 21 Tassi di occupazione dipendente per i soggetti di età compresa tra 15 e 24 anni che hanno iniziato un lavoro dipendente (come apprendista o meno) nell'anno 2000 nei mesi successivi all'entrata nel lavoro.

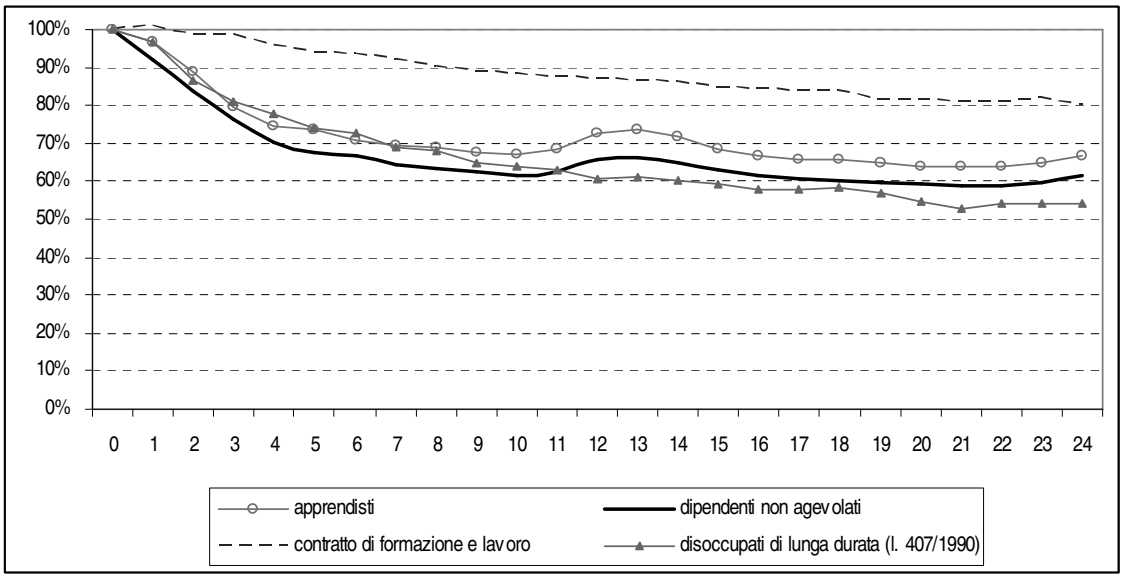


Nota: Il mese 0 è il mese di entrata in un periodo di occupazione dipendente ed i mesi precedenti e successivi sono numerati di conseguenza. Sono presi i considerazione i soli periodi di lavoro dipendente diverso dalla collaborazione domestica e dal lavoro a domicilio.

Fonte: elaborazioni su archivio CLAP

Come si vede dalla figura 22, gli esiti occupazionali sembrano essere poco superiori a quelli relativi ai normali contratti di lavoro dipendente, ma decisamente inferiori rispetto ai contratti di formazione e lavoro: la differenza con questi ultimi è da addebitare per intero alla quota dei contratti che perdurano con il medesimo datore di lavoro; evidentemente, oltre al probabile maggior livello di scolarizzazione dei soggetti impiegati nei CFL, ha inciso una maggiore forza del vincolo temporale, a ciò contribuendo anche l'obbligo di trasformare almeno il 60% dei contratti in scadenza (vincoli di questo tipo sono previsti, nel caso dell'apprendistato, da alcuni contratti collettivi).

Fig. 22 Tassi di occupazione dipendente per i soggetti di età compresa tra 15 e 24 anni che hanno iniziato un lavoro dipendente (come apprendista o meno) nell'anno 2000 nei mesi successivi all'entrata nel lavoro.

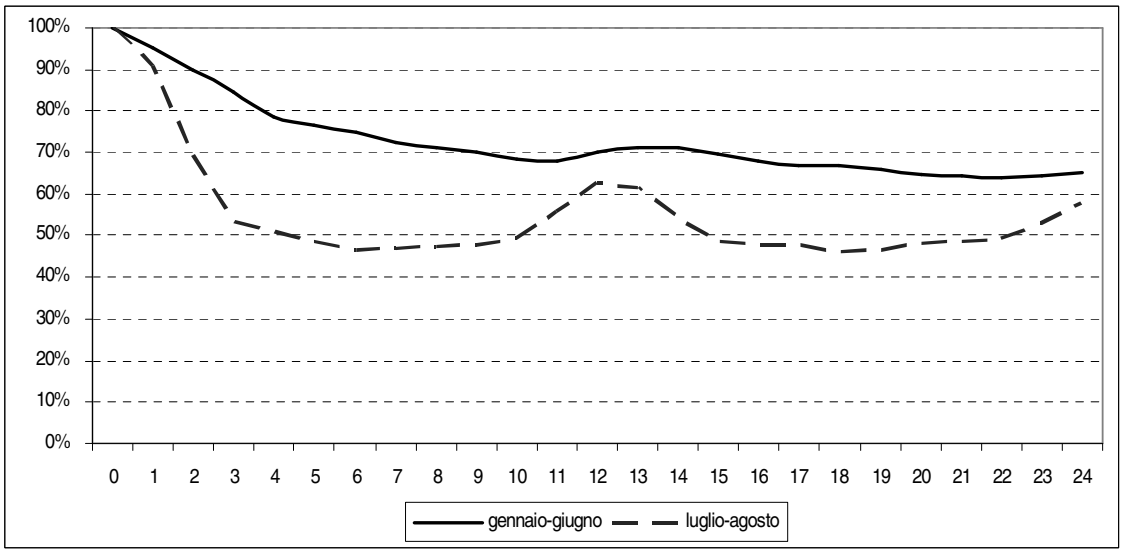


Nota: Il mese 0 è il mese di entrata in un periodo di occupazione dipendente ed i mesi successivi sono numerati di conseguenza. Sono presi i considerazione i soli periodi di lavoro dipendente diverso dalla collaborazione domestica e dal lavoro a domicilio.

Fonte: elaborazioni su archivio CLAP

L'anomalia dell'apprendistato "stagionale" riverbera ovviamente i suoi effetti anche dal punto di vista delle chances occupazionali dei lavoratori coinvolti: dal terzo al nono mese i lavoratori che iniziano un periodo di apprendistato nel mesi di luglio o agosto hanno tassi di occupazione inferiori al 50%, che risalgono al 60% soltanto nel mese corrispondente dell'anno successivo (fig. 23).

Fig. 23 Tassi di occupazione dipendente per i soggetti di età compresa tra 15 e 24 anni che hanno iniziato un periodo di apprendistato nell'anno 2000, nei mesi successivi all'entrata nel lavoro. Per mese di inizio del contratto.



Nota: Il mese 0 è il mese di entrata in un periodo di occupazione dipendente ed i mesi successivi sono numerati di conseguenza. Sono presi i considerazione i soli periodi di lavoro dipendente diverso dalla collaborazione domestica e dal lavoro a domicilio.

Fonte: elaborazioni su archivio CLAP

IV.3. L'incentivazione delle assunzioni dei disoccupati di lunga durata[35].

La più volte rimarcata prevalenza quantitativa degli interventi di incentivazione dell'occupazione rispetto agli altri strumenti di politica attiva del lavoro si riverbera anche nella lotta contro la disoccupazione di lunga durata, essendo i disoccupati di lunga durata uno – il più importante, per certi versi, ed uno dei primi in ordine temporale – dei gruppi target cui tali misure sono indirizzate.

Nel 1990, la già citata legge 407 è intervenuta infatti per prevedere rilevanti incentivazioni a vantaggio dei datori di lavoro che assumessero, a tempo indeterminato, lavoratori iscritti nelle liste di disoccupazione da almeno 24 mesi o che per un periodo analogo fossero stati sospesi dal lavoro e beneficiari del trattamento straordinario di integrazione salariale. Il medesimo trattamento fu poi esteso, nel 1997 (D.Lgs. 280) a vantaggio di chi assumesse giovani già impegnati in borse lavoro[36]. L'agevolazione prevista è quella dello sgravio contributivo per un periodo di 36 mesi, in misura variabile a seconda della tipologia dell'impresa (esonero totale per le imprese artigiane) e dell'ubicazione territoriale: dal primo punto di vista è previsto che l'esonero sia totale per le aree ove vigeva il vecchio intervento straordinario nel Mezzogiorno (il che significa non solo nelle Regioni del Sud, ma anche in ampie aree del Lazio, ed alle isole di Caprera, del Giglio e d'Elba), mentre nel restante territorio nazionale la riduzione è pari al 50%; dal secondo punto di vista si prevede un esonero totale per le imprese artigiane, ovunque ubicate. Dal punto di vista dei requisiti soggettivi l'incentivo è in teoria strettamente legato ad una situazione di difficoltà nei confronti del mercato del lavoro, la cui identificazione è conseguenza (indiretta) dell'attività dei servizi per l'impiego: a seguito delle modifiche della disciplina sopra accennate, infatti, fruitori ultimi del beneficio sono i lavoratori il cui stato di disoccupazione amministrativa perduri da oltre 24 mesi. Si tratta di un caso quasi unico in un panorama in cui gli incentivi sono invece spesso legati a requisiti soggettivi del tutto indipendenti dal rapporto con i servizi per l'impiego e con il livello di difficoltà individuale nel rapporto con il mercato del lavoro (il sesso, l'età, l'area geografica di residenza)[37].

IV.3.1. Alcuni primi elementi quantitativi

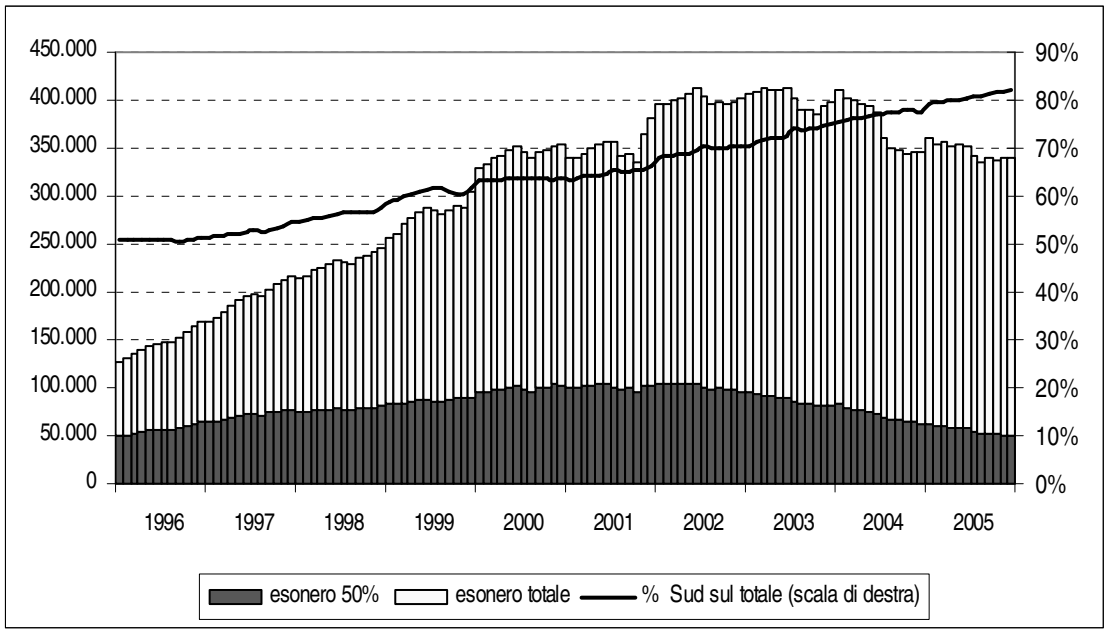
Dal punto di vista della consistenza numerica si tratta di un incentivo che è cresciuto gradualmente, e che nel 2005 ha interessato oltre 350 mila persone, dopo aver toccato un picco massimo di 400 mila negli anni 2002-2003. Dal punto di vista della spesa assorbe (nella media degli anni 2001-2005 circa 1,2 miliardi di euro, costituendo oltre il 15% della spesa totale in politiche attive (esclusi i servizi per l'impiego).

[35] A cura di Libero Calvitto e Salvatore Pirrone.

[36] Si trattava di esperienze di lavoro senza contratto previste nell'ambito di un quadro di interventi a favore di giovani (tra i 21 ed i 32 anni) inoccupati nel Mezzogiorno. L'esperienza dava diritto alla percezione di un sussidio da parte dell'INPS. Il piano interessò complessivamente poco più di 60 mila giovani.

[37] Un altro caso importante di incentivo all'assunzione strettamente legato al rapporto con il mercato del lavoro è quello previsto per i lavoratori che, essendo stati oggetto di licenziamento collettivo da imprese industriali, sono iscritti nelle liste di mobilità. In questi casi allo sgravio contributivo si accompagna (in caso di assunzione a tempo indeterminato) un trasferimento al datore di lavoro di parte dell'indennità di mobilità residua.

Fig. 24 Incentivi per l'assunzione di disoccupati di lunga durata. Stock mensili. anni 1996-2005



Fonte: elaborazioni su dati INPS

Dal punto di vista territoriale l'intervento sta sempre più caratterizzandosi come proprio del Mezzogiorno, ove sono concentrati ormai oltre l'80% dei posti di lavoro in tal modo incentivati. La serie storica mostra che tale concentrazione è stata raggiunta poco a poco, mediante una progressivo incremento al Sud, arrestatosi solo dopo il 2003, mentre nel Centro-Nord la diminuzione dei beneficiari era iniziata già nel 2000. Nel Mezzogiorno il numero dei lavoratori in tal modo incentivata è cresciuto più che proporzionalmente con la crescita dell'occupazione (che nel triennio 2002-2005 ha segnato il passo), mentre nel Centro-Nord la diminuzione si è accompagnata ad una forte crescita occupazionale. In particolare nel Mezzogiorno si assiste ad una crescita rilevante tra il 2001 ed il 2002 (un salto di oltre il 20%), certamente da collegare alla fine dello sgravio triennale previsto in via generale dalla legge 449/1997 per tutte le nuove assunzioni nel Mezzogiorno con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Entrando un po' nello specifico del tipo di soggetti coinvolti, vale la pena di notare che la platea di riferimento è per certi versi differente nelle diverse aree territoriali: nelle aree del nord (ed in particolare nel nord-est), caratterizzate da una minore disoccupazione, a beneficiare dell'incentivo sono maggiormente i gruppi solitamente caratterizzati da una maggiore difficoltà: donne (oltre il 65%) e lavoratori di età più avanzata (circa il 30% hanno 40 anni o più). Al Mezzogiorno, ove la disoccupazione (e la disoccupazione di lunga durata in particolare) si mantiene su livelli piuttosto elevati, tali gruppi subiscono la concorrenza di altri lavoratori solitamente più appetiti dal mercato, quali gli uomini appartenenti alle fasce di età più giovani: il numero delle donne coinvolte si riduce al di sotto il 45% e sale alle soglie del 14% la percentuale degli infra-venticinquenni.

Tav. 20. Incentivi per l'assunzione di disoccupati di lunga durata per area geografica, sesso ed età. media 2005. Percentuale sul totale.

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Totale
15-24	9,7	6,5	10,7	13,8	13,1
25-29	24,8	20,5	26,7	25,4	25,5
30-39	39,1	41,5	38,4	35,6	36,2
40-49	19,0	22,4	17,0	16,9	17,1
50 e oltre	7,4	9,2	7,3	8,2	8,1
maschi	32,8	33,1	41,8	55,9	52,6
femmine	67,2	66,9	58,2	44,1	47,4
Totale Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati INPS

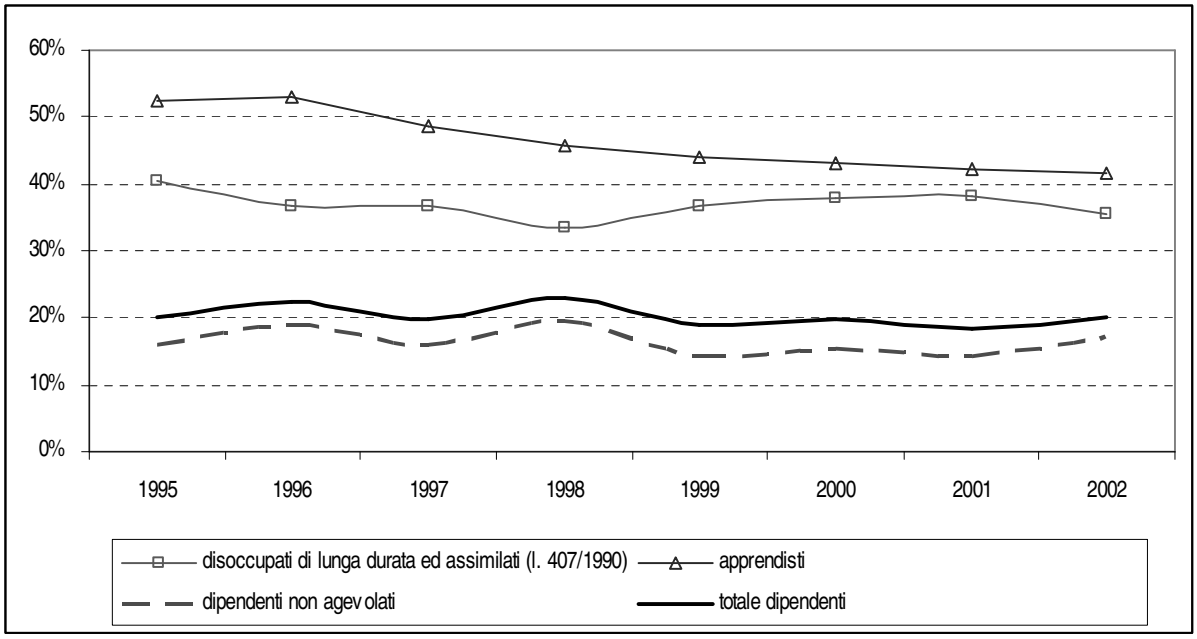
IV.3.2. L'utilizzo dell'agevolazione per facilitare il primo inserimento dei lavoratori

La banca dati CLAP permette di analizzare più in dettaglio le modalità di utilizzo concreto dell'agevolazione in questione ed i lavoratori in essa coinvolti.

Un prima precisazione può riguardare l'utilizzo dell'agevolazione in questione come modalità per favorire un primo accesso nel mondo del lavoro: sebbene sia regolata per agevolare i disoccupati di lunga durata, la legge non distingue a seconda se i lavoratori interessati abbiano avuto o meno precedenti esperienze lavorative, e conseguentemente si presta a favorire anche i primi accessi da parte di chi comunque sia rimasto nella condizione di disoccupazione (in questo caso ininterrotta) per oltre 24 mesi.

Come si desume dalla figura 25 la percentuale di soggetti alla prima esperienza di lavoro è decisamente elevata e, sia pure con piccole variazioni, tendenzialmente stabile poco sotto al 40% del totale di lavoratori che iniziano un contratto coperto da questo tipo di agevolazione. La percentuale è quasi doppia a quella relativa ai contratti di lavoro dipendente nel loro insieme, e questo è spiegabile anche con il fatto che nel caso dell'agevolazione che stiamo seguendo si tratta sempre di lavori a tempo indeterminato. La percentuale è tuttavia assai vicina (e con il tempo sempre più vicina) a quella dei contratti di apprendistato, che dovrebbero essere la forma canonica di inizio della vita lavorativa almeno per una rilevante fetta delle professionalità medio-basse.

Fig. 25 Lavoratori senza precedenti esperienze di lavoro dipendente in percentuale dei lavoratori che iniziano un nuovo contratto per tipo di contratto ed agevolazione.



Fonte: elaborazioni su dati CLAP

Addirittura il 7% del totale dei lavoratori al primo impiego (nella media degli anni 1995-2002) ha un contratto agevolato per disoccupati di lunga durata, ma tale situazione ha contorni del tutto diversi nelle diverse aree territoriali: se tale percentuale è trascurabile al Nord, essa diventa molto più rilevante al Centro e soprattutto al Sud, area nella quale negli ultimi 4 anni considerati oltre il 20% (con punte superiori al 25%) dei nuovi contratti fruiva di una tale agevolazione.

Tav. 21. Lavoratori con agevolazione per disoccupati di lunga durata in percentuale al totale lavoratori al primo ingresso nel lavoro dipendente. Per area geografica.

anno	totale Italia	Nord	Centro	Sud
1995	4,4	1,9	4,3	9,5
1996	4,7	2,2	4,2	10,0
1997	6,9	2,8	6,7	14,7
1998	6,0	2,4	3,0	17,4
1999	8,9	2,4	6,9	22,2
2000	8,3	1,5	7,6	21,3
2001	10,3	1,6	7,6	26,8
2002	7,7	0,9	4,6	23,8

Fonte: elaborazioni su archivio CLAP

Questa differenza mette in evidenza come soprattutto al Mezzogiorno, in conseguenza del venir meno di agevolazioni più generali (di carattere territoriale), l'agevolazione per i disoccupati di lunga durata è passata a svolgere sempre più un ruolo di ausilio per il primo inserimento lavorativo. Lungi dal voler esprimere giudizi di merito (un incentivo per la prima occupazione potrebbe anche essere una politica utile in un'area caratterizzata da un'altissima disoccupazione giovanile), ciò che si vuole evidenziare è comunque un uso distorto di uno strumento nato per altri fini. Complice di ciò è soprattutto l'imperfetto funzionamento dei servizi per l'impiego ed il distorto utilizzo della registrazione (in qualità di disoccupati) presso tali uffici, reso possibile dalla mancata implementazione di reali politiche di attivazione dei disoccupati: in molte aree è d'uso "iscriversi al collocamento" ancora in età scolare e anche in

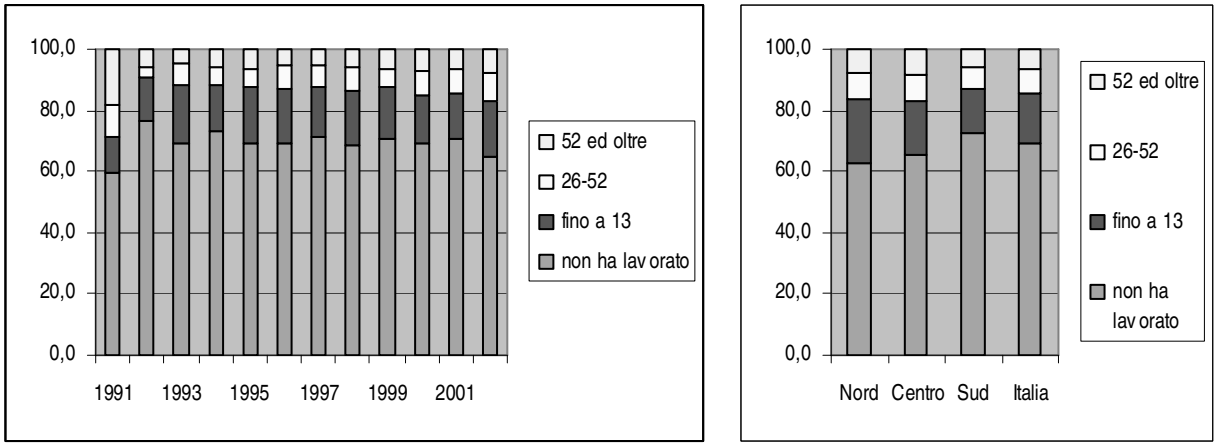
assenza di qualsiasi interesse attuale al lavoro; quando poi si avrà interesse a trovare un'attività lavorativa dipendente, si saranno già maturati i requisiti per l'agevolazione e la ricerca sarà più facile. A riprova di ciò vale la pensa di notare che tra i soggetti che hanno avuto contatti con un centro per l'impiego negli ultimi due anni, la percentuale di coloro senza precedenti esperienza di lavoro è doppia nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese (12,1% contro 6,5%)[38].

IV.3.3. Il requisito della disoccupazione di lunghissimo periodo e la provenienza dei beneficiari

Come è noto, anche in Italia come in molti paesi europei, la durata della disoccupazione ha un conteggio del tutto peculiare, che segue regole amministrative diverse da quelle con cui la stessa viene solitamente conteggiata nelle indagini statistiche. In base alle regole attualmente vigenti si considerano disoccupati i soggetti privi di occupazione che si dichiarano disponibili a lavorare ed a trovare una occupazione secondo modalità concordate con i servizi per l'impiego. Restano disoccupati coloro che, pur occupati, percepiscono una retribuzione annua inferiore al limite dei redditi non soggetti a tassazione. La durata della disoccupazione inoltre resta sospesa in caso di accettazione di un lavoro a termine di durata inferiore ad otto mesi (4 mesi per i giovani). Conseguentemente lo stato di disoccupato di lunghissimo periodo può sussistere anche in presenza di periodi lavorativi non trascurabili negli anni precedenti.

Sempre sfruttando i dati CLAP si può verificare come si atteggi in concreto il requisito soggettivo della disoccupazione di lunghissimo periodo, quanto cioè abbiano effettivamente lavorato i lavoratori beneficiari di tale sgravio.

Fig. 26 Lavoratori beneficiari dell'agevolazione per disoccupati di lunghissimo periodo in base al numero di settimane lavorate nei due anni precedenti l'assunzione. valori percentuali sul totale per anno e area geografica.



Fonte: elaborazioni su archivio CLAP

Come si desume dalla fig. 26, la percentuale di coloro che nei due anni precedenti l'assunzione non ha effettuato alcun periodo di lavoro dipendente oscilla tra il 60 ed il 70% (con il Mezzogiorno sui valori più alti della forbice), mentre la maggior parte dei restanti (il 15% del totale) ha comunque svolto lavori brevi ed episodici, accumulando non più di 13 settimane di contribuzione. Emerge comunque un numero non trascurabile di soggetti (poco sotto il 6%) che ha invece accumulato 52 settimane o più. Nel tempo non si osservano modifiche rilevanti (a parte il 1991, che comunque può essere considerato anomalo proprio

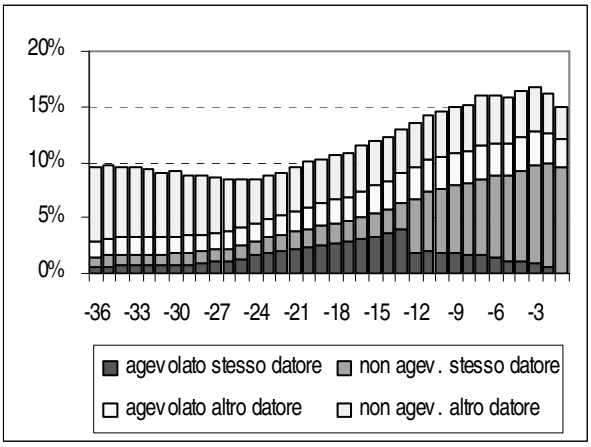
[38] Nostre elaborazioni su dati ISTAT, rilevazione delle forze lavoro, media 2005. Altra peculiarità del Mezzogiorno è l'alta proporzione di non forze lavoro (40% rispetto al 28,1% del resto d'Italia).

perché il primo anno di vigenza dell'istituto), mentre a livello territoriale si osserva una maggiore percentuale di lavoratori totalmente disoccupati nel Mezzogiorno, coerentemente del resto con la situazione di minore dinamicità del mercato del lavoro in quell'area.

Analizzando più nel dettaglio le provenienze (fig. 27), si può verificare che nei 12 mesi precedenti l'assunzione una quota superiore al 15% è occupata alle dipendenze: di questi una quota crescente all'approssimarsi dell'assunzione (e pari, nei mesi immediatamente precedenti al 10% del totale) risulta essere già stata alle dipendenze del medesimo datore di lavoro: nella maggior parte dei casi si tratta con ogni probabilità di lavoratori già assunti a tempo determinato, in cui il primo contratto ha funzionato come proficuo periodo di prova. Si evidenzia tuttavia anche una percentuale non irrilevante di soggetti che – con lo stesso o, più frequentemente, con altro datore di lavoro – risultavano già beneficiari di un'agevolazione dello stesso tipo e per i quali dunque la fruizione della stessa è con certezza in frode alla legge[39]. Se ne desume una capacità di controllo da parte dei servizi per l'impiego e dello stesso ente erogatore (l'INPS) del tutto insoddisfacente, che va diventando sempre più importante: mentre per gli assunti nel quinquennio 1993-1997 la percentuale di coloro che nei 24 mesi precedenti avevano avuto un rapporto caratterizzato dalla medesima agevolazione erano il 6,2% del totale, nel quinquennio successivo (1998-2002) la percentuale è salita al 10,3% (senza grandi variazioni tra aree territoriali).

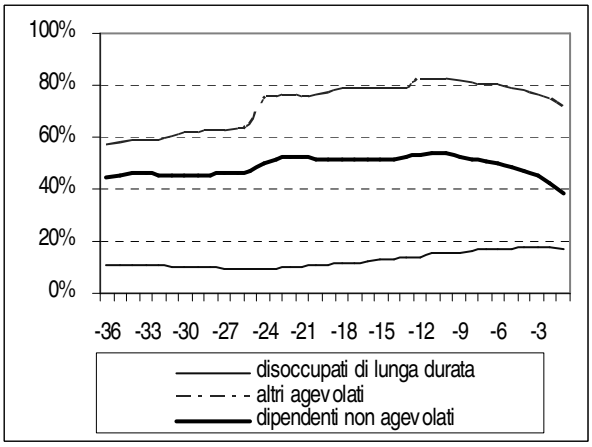
Fig. 27 Provenienze dei lavoratori assunti negli anni 1999-2002 nei mesi precedenti l'assunzione (mese 0). Valori percentuali sul totale dei lavoratori assunti.

a) lavoratori assunti con agevolazione per disoccupati di lunghissimo periodo per datore e agevolazione



Nota: si tiene conto della sola agevolazione per disoccupati di lunghissima durata

b) lavoratori assunti per eventuale agevolazione



Nota: all'interno della categoria degli "altri agevolati" non sono considerati gli apprendisti ed i lavoratori con contratto di formazione e lavoro. Tra i dipendenti non agevolati sono stati esclusi i lavoratori interinali.

Fonte: elaborazioni su archivio CLAP

Confrontando tuttavia le provenienze di questi lavoratori con quelle di altri gruppi di lavoratori assunti con contratto di lavoro dipendente (con o senza agevolazione) ci si rende conto del bassissimo livello medio di attaccamento al mercato del lavoro dei lavoratori di cui si discute: tali lavoratori hanno infatti un tasso di presenza media nel lavoro dipendente di molto inferiore al resto dei lavoratori dipendenti e ancora più ridotto se confrontato con gli altri lavoratori per i quali è prevista una agevolazione. Questi ultimi sono in massima parte degli "*insiders*": lavoratori appena espulsi dal processo produttivo o comunque già

[39] A questi casi vanno aggiunti quelli relativi ai lavoratori che, pur non usufruendo dell'agevolazione hanno avuto nei 24 mesi precedenti almeno un contratto a tempo indeterminato.

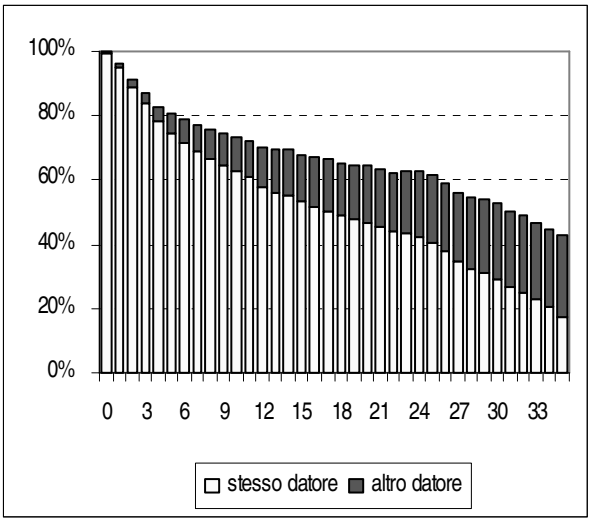
incamminati in percorsi che prevedono un primo incentivo per l'inserimento (o reinserimento) ed un successivo ulteriore beneficio legato alla stabilizzazione del contratto.

IV.3.4. Gli esiti occupazionali dei beneficiari

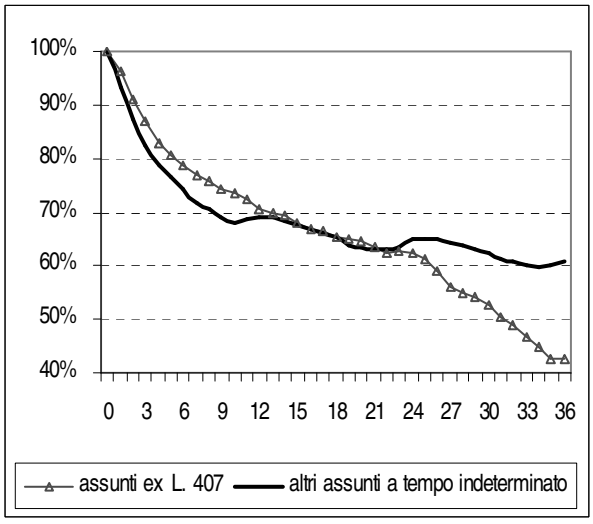
Un ultimo esame meritano infine le prospettive occupazionali di tali lavoratori, calcolate anch'esse (come le provenienze) in termini di tassi di occupazione dipendente. Come si può notare dalla figura 28a, le probabilità di mantenere il posto di lavoro acquisito (anche) grazie all'agevolazione ovvero di ottenerne un altro segue una curva discendente fino ad arrivare al 60% dopo 2 anni, per poi scendere bruscamente nel corso del terzo anno, con l'approssimarsi della scadenza dell'agevolazione. Possiamo confrontare questo percorso con il resto dei lavoratori dipendenti, riproporzionati in modo da rispecchiare la distribuzione per area, sesso e classe di età del primo gruppo di soggetti. Come è reso evidente dalla figura 28b, la probabilità di occupazione dipendente degli assunti ex lege 407/1990 segue per i primi due anni un percorso analogo a quello degli altri lavoratori dipendenti, sebbene con minori picchi stagionali; tuttavia, a partire dal terzo anno il tasso di occupazione dipendente subisce una brusca riduzione, fino ad arrivare a valori prossimi al 40%, sintomo quindi di debolezza nei confronti del mercato del lavoro e di una difficoltà a restare occupati a condizioni di costo normali.

Fig. 28 Esiti in termini di tasso di occupazione dipendente dei lavoratori assunti negli anni 1998-1999 nei mesi successivi l'assunzione (mese 0). Valori percentuali sul totale dei lavoratori assunti.

a) lavoratori assunti con agevolazione per disoccupati di lunghissimo periodo per datore e agevolazione



b) confronto con i lavoratori assunti in base ad altri assetti contrattuali, riproporzionati in base alla distribuzione per area, sesso classe di età osservati annualmente nei lavoratori assunti con agevolazione per disoccupati di lunga durata.



Fonte: elaborazioni su archivio CLAP

IV.4. Disabili e lavoro. l'impatto della legge 68/99 in Veneto[40]

IV.4.1. L'efficacia del collocamento mirato: dinamica e durata delle assunzioni in un confronto pre e post riforma

La legge 68/99 costituisce lo strumento principale di politica del lavoro a sostegno dell'occupazione dei lavoratori disabili. Con l'attivazione delle misure in essa contenute è stato profondamente rivisto il precedente approccio divenuto obsoleto, a causa sia dell'inadeguatezza di una politica basata unicamente sull'obbligo delle imprese medio-grandi a riservare una quota di lavoro alle persone disabili sia dell'inefficacia di una gestione secondo criteri burocratici della copertura della riserva. La legge 68/99 prevede uno schema di intervento più articolato e flessibile, basato sul concetto guida del *collocamento mirato,* ossia l'inserimento al lavoro attraverso percorsi individualizzati che tengano in considerazione le specifiche caratteristiche di lavoratori e imprese. Coerentemente a tale impostazione il sistema di collocamento mirato previsto dalla legge 68/99 è costituito da un insieme di strumenti quali l'attivazione di servizi per i lavoratori e i datori di lavoro; la regolamentazione selettiva della domanda (riserva obbligatoria); la disponibilità di incentivi all'assunzione; le misure per il superamento delle barriere al lavoro, fisiche, organizzative e relazionali.

L'analisi dei dati di fonte amministrativa disponibili per il Veneto consente, a distanza ormai di oltre un quinquennio dal varo della riforma, una prima valutazione dell'impatto da essa prodotto sull'inserimento al lavoro delle persone disabili.

Per procedere in tale direzione l'approccio metodologico ideale consiste nel confrontare l'impatto occupazionale realizzato *grazie* all'applicazione della politica in esame con quello che si sarebbe prodotto *senza* tale politica, a parità peraltro di condizioni del mercato del lavoro e con soggetti destinatari omogenei quanto a caratteristiche individuali. Questo approccio di *verifica controfattuale* risulta generalmente di difficile applicazione al di fuori di un contesto strettamente sperimentale; tuttavia, nel caso della legge 68/99 si possono di molto avvicinare i criteri imposti da una verifica controfattuale mettendo a confronto i risultati ottenuti nel periodo immediatamente antecedente l'entrata in vigore della legge con quelli del periodo immediatamente successivo: nei due periodi infatti la platea di beneficiari risulta sostanzialmente simile, l'ambito territoriale del mercato del lavoro è il medesimo e risultano stabili le sue caratteristiche strutturali.

Utilizzando quale indicatore di efficacia la quantità di occupazione prodotta per ciascun anno misurata in termini di mesi-uomo lavorati entro i primi due anni dalla data di assunzione, si può osservare (fig. 29) come nel triennio successivo all'entrata in vigore della legge 68/99 si abbia una performance di circa il 50% maggiore rispetto ai valori riscontrati nel triennio precedente. I mesi-uomo lavorati dai neoassunti (entro i primi due anni) passano complessivamente da circa 20.000 a circa 30.000. L'analogo incremento osservato nei valori medi di durata di ciascun inserimento lavorativo evidenzia che non si è trattato di un incremento dei lavoratori assunti quanto piuttosto della capacità del collocamento mirato di realizzare inserimenti lavorativi più stabili. Infatti il numero di assunzioni a livello regionale nei primi tre anni di applicazione della legge 68/99 è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al periodo immediatamente precedente, mentre un aumento sensibile viene registrato a partire dal 2003, indicando che l'efficacia del collocamento mirato negli ultimi anni è ulteriormente cresciuta rispetto a quanto riscontrato nel primo triennio di funzionamento. Ciò

[40] A cura di Bruno Anastasia e Giorgio Gardonio. Per una documentazione più ampia sui temi trattati in questa scheda cfr. Belotti Valerio, Gardonio Giorgio, *Disabili e lavoro. L'impatto della legge 68/99 in Veneto*, i Tartufi, 25, 2006 (www.venetolavoro.it)

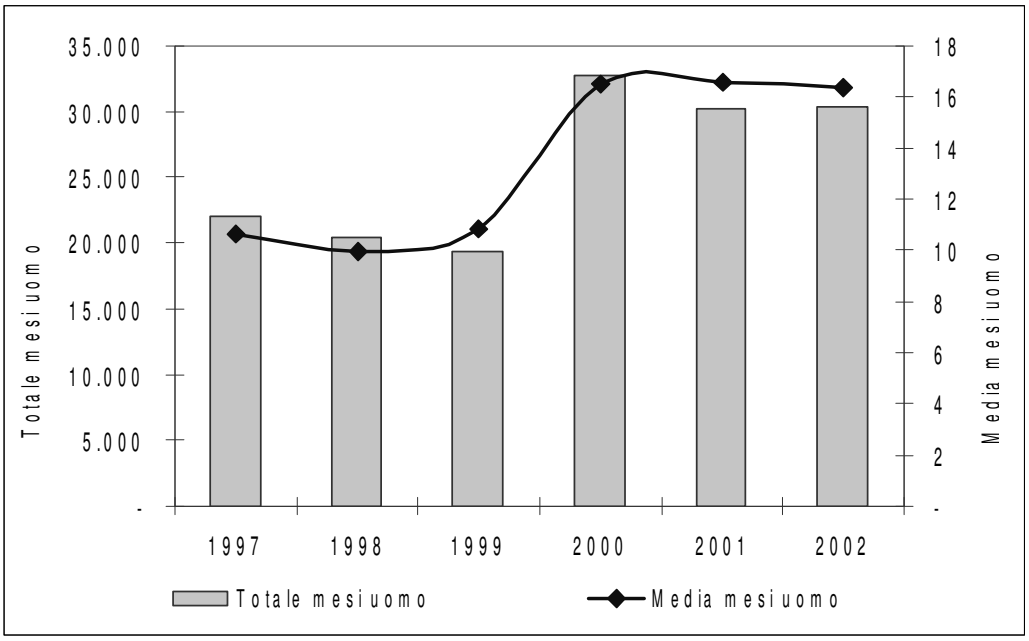
probabilmente in virtù del fatto che una serie di strumenti e servizi previsti dalla legge 68/99 necessitavano di un tempo per esplicare appieno i loro effetti (tav. 22).

Tav. 22. Veneto. Assunzioni di lavoratori disabili secondo il canale utilizzato.

	collocamento mirato	collocamento ordinario	totale
1996	2.282	2.457	4.739
1997	2.065	2.716	4.781
1998	2.057	2.933	4.990
1999	1.789	3.538	5.327
2000	1.980	3.967	5.947
2001	1.824	4.029	5.853
2002	1.849	3.667	5.516
2003	2.160	2.851	5.011
2004	2.557	1.843	4.400
2005	2.395	n.d.	n.d.

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove e Archivi amm.vi Netlabor

Fig. 29 Veneto. Lavoratori disabili. Mesi di lavoro entro i due anni successivi all'assunzione: totale per le assunzioni dell'anno e valore medio per singola assunzione



Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove e Archivi amm.vi Netlabor

Un altro dato significativo e correlato con quanto detto è relativo alla drastica riduzione nella percentuale di rapporti di lavoro attivati con assunzione a tempo indeterminato ma interrotti entro il primo mese (tav. 23). Gli inserimenti effettuati con il collocamento mirato risultano, in un confronto con la generalità dei rapporti di lavoro, avere migliori prospettive di durata: in particolare la quota di rapporti che supera la durata di 12 mesi è maggiore per il collocamento mirato rispetto a quanto osservato per il totale delle assunzioni, mentre non era così, prima della riforma, quando vigeva il "collocamento obbligatorio".

Tav. 23. Veneto. Distribuzione per durata dei rapporti di lavoro attivati con assunzioni a tempo indeterminato: confronto tra collocamento obbligatorio (fino al 1999) e mirato (dal 2000) e totale

	<=1 mese		1-3 mesi		4-12 mesi		>12 mesi		Totale	
	Colloc. obbligatori o/ mirato	Totale assunzioni	Colloc. obbligatori o/ mirato	Totale assunzioni	Colloc. obbligatori o/ mirato	Totale assunzioni	Colloc. obbligatori o/ mirato	Totale assunzioni in Veneto	Colloc. obbligatori o/ mirato	Totale assunzioni
1998	43,0	7,8	8,3	10,1	7,8	23,7	40,9	58,4	1.853	163.434
1999	39,3	8,6	7,3	11,1	7,0	24,3	46,4	56,0	1.558	179.109
2000	11,3	8,5	4,8	10,9	9,2	23,8	74,6	56,9	1.613	202.968
2001	11,2	8,2	4,2	10,5	9,9	23,1	74,8	58,2	1.441	207.214
2002	8,7	7,3	4,9	9,5	10,1	24,2	76,3	59,0	1.351	208.381
2003	7,2	8,3	4,5	10,3	10,0	24,2	78,3	57,2	1.500	187.937

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove e Archivi amm.vi Netlabor

Per comprendere l'impatto della politica del collocamento mirato è senz'altro utile svolgere anche un'analisi comparata tra il collocamento mirato e le assunzioni di lavoratori disabili attivate attraverso il canale ordinario[41], attraverso il quale negli ultimi nove anni si è realizzato circa il 60% delle assunzioni di disabili. Tale canale evidenzia una forte contrazione negli ultimi tre anni. Ciò può essere ricondotto – oltre che a problemi di aggiornamento dell'inserimento dati – a motivazioni di ordine diverso:

a) da un lato difficoltà sempre maggiori dei lavoratori disabili a trovare occupazione attraverso il canale ordinario;

b) dall'altro minore propensione/necessità dei lavoratori disabili a utilizzare il canale ordinario a causa della maggiore efficienza del collocamento mirato.

Alcuni dati mettono in luce in maniera piuttosto evidente la diversa capacità di attivazione dei due canali. Innanzitutto una quota consistente di lavoratori disabili non ricorre o non riesce ad utilizzare il canale ordinario: tra i lavoratori disabili che hanno avuto almeno un'esperienza lavorativa nel periodo 1996-2004 una quota consistente (30%) ricorre solo al canale agevolato e ciò fa pensare che per una parte significativa di disabili sia estremamente difficoltoso trovare occupazione al di fuori di un sistema di collocamento agevolato. Inoltre, confrontando la durata media dei rapporti di lavoro instaurati emerge una prospettiva di maggiore stabilità per i rapporti accesi attraverso il canale agevolato, soprattutto dopo l'entrata in vigore della legge 68/99. Il canale ordinario sembra essere soprattutto un ripiego, dato non solo l'elevato numero di assunzioni a tempo determinato ma anche l'elevata percentuale (tra il 25 e 30%) di interruzioni entro i primi tre mesi dei rapporti pur attivati a tempo indeterminato. Tuttavia, per una quota importante di lavoratori disabili (28%), il canale ordinario è risultato la sola via di accesso al lavoro (in alcuni casi anche con una prospettiva di stabilità lavorativa). Emerge dunque un quadro variegato: per una parte consistente di disabili il canale ordinario non offre prospettive occupazionali, o ne offre di scarsa "qualità", mentre per un'altra quota, più ridotta, il ricorso al canale agevolato non è stato necessario. La composizione dei due insiemi di lavoratori rispetto ad alcune basilari caratteristiche socio-demografiche (età, genere, titolo di studio, tipologia e percentuale d'invalidità e residenza) non evidenzia differenze tali da spiegare i motivi del diverso ricorso al canale ordinario. Probabilmente si tratta di caratteristiche più "fini" di quelle monitorate, come ad esempio quelle connesse al grado di intraprendenza individuale, alle specifiche limitazioni connesse alla disabilità, al sostegno della rete parentale, ecc..

[41] I lavoratori disabili cercano e trovano lavoro ricorrendo non solo ai modi e agli strumenti previsti dalla legge 68/99 (canale agevolato), ma anche attraverso le forme ordinarie cui ricorrono gli altri lavoratori (canale ordinario).

L'indicazione fin qui emersa di un impatto positivo della legge 68/99 nell'agevolare l'inserimento al lavoro delle persone disabili, non è sufficiente per capire se la "performance" del collocamento mirato è effettivamente commisurata al fabbisogno. A questo riguardo l'indicatore naturale è il numero di iscritti negli elenchi dei lavoratori disabili.[42] Purtroppo tale indicatore è poco attendibile in quanto negli elenchi è presente un numero significativo di soggetti non interessati ad un'occupazione o temporaneamente impossibilitati per motivi di salute ad accettare un impiego. Ciò è dovuto al fatto che l'iscrizione all'elenco è considerata requisito necessario non solo per accedere agli interventi di collocamento mirato ma anche ad altri benefici, tra cui ha particolare rilevanza l'assegno di disabilità. Sulla base delle indicazioni emergenti da interviste in merito e dell'esperienza degli operatori si può stimare che i disabili effettivamente alla ricerca di un inserimento lavorativo siano in Veneto circa la metà di quanti risultano inseriti nella lista speciale per il collocamento mirato[43], vale a dire circa 9-10.000 su un totale amministrativo, a fine 2004, di oltre 18.000. Un elemento di valutazione interessante discende dall'esame dei flussi di ingresso e uscita dall'elenco dei disabili: negli ultimi anni il saldo annuale tra entrati e usciti è andato via via riducendosi, indicando che la capacità di inserimento lavorativo consente quanto meno di evitare l'ampliamento della platea di disabili alla ricerca di lavoro.

IV.4.2. La riserva obbligatoria

Come noto, la legge 68/99, al fine di creare una specifica domanda di lavoro per disabili, ha mantenuto lo strumento della riserva obbligatoria già prevista dalla legge 482/68, modificandone però sia la platea delle imprese interessate che le quote previste. Da un lato è stato ampliato l'ambito delle imprese interessate, estendendolo anche alle imprese tra i 16 e i 35 dipendenti, dall'altro è stata ridotta la quota di riserva, passata dal 15 al 7% dei posti di lavoro in organico delle imprese con oltre 15 dipendenti.

Il dato generale sul grado di copertura della riserva obbligatoria evidenzia che poco meno della metà dei posti disponibili è utilizzato: vi è quindi una difficoltà ad impiegare pienamente le opportunità generate dal meccanismo della riserva (tav. 24).

Tav. 24. Distribuzione per dimensione aziendale: aziende obbligate, coperture e scoperture rispetto all'obbligo al 31 dicembre 2004; rapporti avviati nel periodo 2000-2004 ancora attivi al 31 dicembre 2004

	Fino a 35 dip.	Tra 36 e 50 dip.	Oltre 50 dip.	Veneto
Numero aziende	5.976	1.756	4.882	12.614
Riserva obbligatoria	5.691	3.098	25.810	34.599
Posti coperti	1.711	1.212	11.927	14.850
Posti scoperti	3.980	1.886	13.883	19.749
% scopertura	70	61	54	57
Distribuzione percentuale dei rapporti avviati nel periodo 2000-2004 ancora attivi al 31/12/2004	19	11	70	100
Distribuzione percentuale della riserva	16	9	75	100

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Province

La dimensione delle aziende rappresenta un buon indicatore del livello di copertura dell'obbligo: all'aumentare della dimensione diminuisce il grado di scopertura delle aziende stesse. Infatti la percentuale di scopertura nelle aziende con meno di 35 dipendenti arriva a

[42] La legge 68/99 prevede infatti che i lavoratori disabili che intendono avvalersi degli interventi di agevolazione e supporto all'inserimento lavorativo previsti dalla stessa norma si iscrivano in un apposito elenco tenuto presso i Servizi pubblici per l'impiego.

[43] Che gli effettivamente disponibili siano in numero di gran lunga inferiore al totale degli iscritti in elenco è un problema generale, che riguarda tutti i disoccupati e non solo i disabili. Nel caso di quest'ultimi, il gonfiamento degli elenchi è dovuto anche alla necessità di essere iscritti al fine di percepire l'assegno di invalidità.

toccare il 70%, mentre nelle aziende con oltre 50 dipendenti si abbassa al 54%. I dati riferiti alle piccole aziende sembrano quindi prospettare un risultato deludente. Contestualizzandoli meglio si vede peraltro che così non è: la percentuale di disabili assunti nel periodo 2000-2004 nella classe di imprese sotto i 36 dipendenti ed ancora in forza al 31/12/2004, pari al 19%, risulta essere maggiore della quota percentuale di riserva obbligatoria che investe le piccole imprese (16%). La maggiore copertura dell'obbligo da parte delle imprese di maggiori dimensioni deriva pertanto non da una migliore performance grazie alla nuova legge, ma dal fatto che agli inserimenti realizzati a partire dal 2000 si sommano quelli realizzati nel periodo precedente (mentre invece le imprese con meno di 36 dipendenti hanno maturato per intero il loro risultato con il nuovo regime del collocamento mirato).

I risultati del collocamento mirato anche nelle piccole imprese risultano quindi essere soddisfacenti. Pertanto la convinzione, abbastanza diffusa, che risulti più difficile realizzare gli inserimenti lavorativi nelle imprese di minore dimensione, avendo queste a disposizione una minore gamma di posizioni lavorative e quindi minori possibilità di trovare una soluzione "su misura" del lavoratore, viene posta in discussione dai risultati fin qui maturati. Trova invece conferma l'idea che, pur a fronte di possibili difficoltà riconducibili ai timori sopra segnalati, nelle imprese più piccole esiste generalmente un sistema di relazioni interne più "familiare" che costituisce un importante fattore di facilitazione per un buon inserimento della persona disabile.

Non sono solo, ovviamente, le dimensioni aziendali a condizionare l'inserimento dei lavoratori disabili. Esaminando i livelli di scopertura secondo la natura pubblica o privata dell'impresa si evidenzia che gli enti pubblici presentano un livello di scopertura pari alla metà esatta (31%) di quello caratterizzante le imprese private (62%). La variabilità della quota di scopertura dell'obbligo nell'assunzione dei disabili, appare comunque settorialmente elevata al di là del comprensibile divario nei livelli tra il settore privato e quello pubblico: gli squilibri riguardano soprattutto il settore dei trasporti con ben il 73% di scopertura, ma anche quello della moda e dei minerali non metalliferi (entrambi al 69% di scopertura), degli alberghi e della ristorazione, nonché delle costruzioni (68%) (tav. 25). Gli istituti di credito, le assicurazioni e la pubblica amministrazione sono invece i settori che presentano il minor livello di scopertura dei posti disponibili anche se la quota anche per essi non è certo irrilevante.

Nel complesso, le diversificazioni nei livelli di scopertura possono essere ricondotte sia alle caratteristiche della domanda di lavoro di alcuni comparti e settori (si pensi alle costruzioni e ai trasporti, tradizionalmente in difficoltà ad occupare le persone disabili) sia anche a preferenze dell'offerta che, con ogni probabilità, esercita una forte influenza nella scelta del tipo di impiego.

Tav. 25. Veneto. Riserva obbligatoria (valori assoluti) e scopertura (valori %) per settori di attività. Situazione al 31 dicembre 2004

	Riserva	Scopertura	% scopertura
Trasporti e comunicazione	1.129	821	73
Minerali non metalliferi	875	600	69
Settore moda	2.739	1.877	69
Costruzioni	1.039	709	68
Alberghi, ristorazione	871	593	68
Legno mobilio	1.540	1.022	66
Servizi alle imprese	1.475	970	66
Chimica, gomma	1.685	1.096	65
Altre manifatturiere	410	266	65
Commercio	3.537	2.225	63
Agric., pesca estrattive	848	524	62
Ind. metalmeccanica	8.134	5.019	62
Ind. mezzi di trasporto	317	193	61
Ind. alimentare	741	407	55
Altri servizi	1.153	579	50
Ind. Carta, poligrafica	782	369	47
Gas, acqua, energia elett.	347	115	33
Pubblica amministrazione	5.211	1.620	31
Credito e assicurazione	1.326	404	30

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Province

In effetti, non basta analizzare i diversi livelli di scopertura territoriali o settoriali o dimensionali, indipendentemente dalle caratteristiche dell'offerta di lavoro. Alti livelli di scopertura potrebbero essere originati da bassi livelli quantitativi di disabili disponibili al lavoro e, viceversa, bassi livelli di scopertura potrebbero essere comunque inadeguati rispetto ad una consistente offerta di lavoro di disabili disattesa da una domanda inadeguata, ancor prima quantitativamente che qualitativamente. È proprio questa la situazione che si prospetta analizzando i dati relativi ai posti disponibili per i disabili e al numero di disabili iscritti negli appositi elenchi provinciali.

Tav. 26. Pressione degli iscritti sui posti disponibili per provincia al 31 dicembre 2004

	Riserva obbligatoria	Posti disponibili	% scopertura	Iscritti	% iscritti/ posti disponibili
Belluno	1.697	877	52	808	92
Padova	4.134	1.905	46	3.548	186
Rovigo	985	338	34	874	259
Treviso	7.008	4.395	63	2.847	65
Venezia	6.543	3.558	54	4.456	125
Verona	5.699	3.005	53	3.676	122
Vicenza	8.533	5.671	66	2.004	35
Veneto	34.599	19.749	57	18.213	92

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Province

Come si può notare (tav. 26) dai valori assunti dal rapporto tra numero di iscritti all'elenco dei disabili e numero di posti disponibili, in Veneto si hanno potenzialmente più posti (quasi 20.000) che disabili interessati a coprirli (oltre 18.000, ma forse la metà – come abbiamo già detto – effettivamente interessati a lavorare): in ogni caso la pressione esercitata dai disoccupati disabili sul numero di posti scoperti risulta pari al 92% (dove il 100% rappresenta la parità tra posti e lavoratori candidati alla loro copertura). Tra le province, il livello di pressione appare diversificato e in taluni casi la disponibilità di posti è minore del numero di disoccupati disposti (almeno teoricamente) a coprirli.

In alcune province un elevato livello di scopertura si associa non tanto ad una pratica di evasione dell'obbligo da parte delle imprese o ad una difficoltà dei servizi nella gestione delle pratiche d'inserimento lavorativo dei disabili, bensì ad una situazione di migliori opportunità, in cui il ventaglio della domanda di lavoro per persone disabili è, almeno potenzialmente, molto ampio. In questa prospettiva, Vicenza e Treviso, che mostrano le più elevate quote di scopertura, risultano pure le province dove maggiore è la domanda di lavoro e, di conseguenza, minore è la pressione esercitata dai disoccupati.

In definitiva, il solo indicatore della scopertura dei posti di lavoro riservati nelle aziende soggette alla riserva per lavoratori disabili è incompleto, anzi rischia di avvalorare considerazioni poco utili ad una corretta valutazione del grado di efficacia dello strumento della riserva obbligatoria: è necessario, infatti, tener conto anche delle caratteristiche dell'offerta a partire, almeno in prima approssimazione e in questo contesto di informazioni disponibili, dalla sua entità numerica.

IV.4.3. Altri strumenti previsti dalla l. 68/1999

Le "convenzioni di programma"

La legge 68/99 ha introdotto uno strumento innovativo che rafforza la volontà sottesa al collocamento mirato: si tratta dell'inserimento lavorativo all'interno di un programma di assunzioni concordato tra servizi per l'impiego e datori di lavoro ("convenzioni di programma") per tener conto sia dei bisogni e dei problemi dei candidati al lavoro disabili sia delle necessità di predisporre l'accoglienza e il posto da parte delle imprese. Le "convenzioni di programma" sono tenute ad indicare tempi e modalità delle assunzioni che il datore di lavoro si impegna a realizzare, assolvendo così, con la stipula della convenzione, agli obblighi di assunzione di lavoratori disabili per tutta la durata del programma e relativamente alla quota di lavoratori coinvolti. Alla data del 31 dicembre 2004 risultavano attive in Veneto ben 1.078 "convenzioni di programma" che coinvolgevano l'8,5% delle imprese interessate alla riserva obbligatoria con un totale di poco meno di cinquemila assunzioni programmate.

I tirocini

Il tirocinio si sta rivelando strumento funzionale a diversi obiettivi: di orientamento, formativi, di verifica della "praticabilità" di un inserimento lavorativo, di messa a punto degli interventi di adattamento del contesto lavorativo, di spazio per la costruzione di una relazione positiva tra lavoratore e contesto produttivo.

Tav. 27. Veneto. Esito dei tirocini per anno di avviamento. Percentuale sul totale anno

	2001	2002	2003	2004	Totale
Non verificabile	8,6	2,2	4,4	3,5	4,8
Assunzione nella stessa azienda	57,6	74,6	53,8	53,2	58,3
Assunzione in altra azienda	10,5	8,3	12,4	3,7	8,8
Nessuna assunzione	23,3	14,9	29,3	39,6	28,1
Totale tirocini	382	276	450	434	1.542

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, Archivi amm.vi Netlabor e dati Province

La legge 68/99, per agevolare l'utilizzo dello strumento, ha previsto la computabilità dei tirocini al fine della copertura della riserva obbligatoria, con la limitazione che ciò avvenga all'interno di un percorso concordato con i Servizi per l'impiego e formalizzato attraverso un'apposita convenzione d'integrazione lavorativa tra azienda e Servizi. Va sottolineato come in Veneto i Servizi per l'impiego possano avvalersi della fondamentale collaborazione dei Servizi d'integrazione lavorativa delle Aziende ULSS (SIL), che garantiscono per una quota rilevante di tirocini l'attività di progettazione del percorso e il tutoraggio durante lo svolgimento. Le esperienze di tirocinio realizzate nell'ambito di una convenzione

d'integrazione lavorativa ammontano complessivamente[44] per il quadriennio 2001-2004, a 1.542 (tav. 27) con una lieve tendenza all'incremento nel corso degli anni. Incrociando i dati sui tirocini con quelli sulle assunzioni si sono investigati gli esiti occupazionali al termine delle esperienze di tirocinio. Risulta che nel 67% dei casi al termine del tirocinio il lavoratore ha avviato un rapporto di lavoro e quasi sempre (87%) presso la medesima azienda dove aveva svolto il tirocinio. Considerato che in molti casi il tirocinio assume un carattere "esplorativo" rispetto alla fattibilità di un inserimento lavorativo e che quindi è normale attendersi che un certo numero di percorsi non vada a buon fine, il risultato conseguito sembra da valutarsi complessivamente come positivo.

Il Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili

Il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, attraverso agevolazioni economiche concesse dai Servizi provinciali ai datori di lavoro che presentino programmi di inserimento lavorativo dei disabili, è destinato a sostenere gli inserimenti lavorativi di maggiore problematicità. Esso infatti è utilizzabile per incentivare l'assunzione di lavoratori disabili con un'invalidità superiore al 66% o con handicap intellettivo o psichico. Inoltre, la necessità per il datore di lavoro che voglia accedere ai benefici del Fondo di stipulare con i Servizi per l'impiego una convenzione di integrazione lavorativa (art. 11, c. 4), è coerente con il contesto negoziale e di mediazione insito nelle nuove modalità di approccio all'inserimento dei disabili e ne sottolinea il carattere "mirato", volto a risolvere le problematicità "caso per caso".

Quanto alle risorse messe a disposizione, il sistema si fonda sullo stanziamento di un budget predefinito su base annuale. Con ciò viene implicitamente richiesto ai Servizi per l'impiego, che ne sono gli utilizzatori, di dotarsi di un sistema di programmazione e gestione della spesa.

Tav. 28. Veneto – Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili e Fondo regionale per l'occupazione dei disabili

	Fondo Nazionale					
	Assunzioni fiscalizzate	Totale assunzioni disabili con collocamento mirato	% fiscalizzate su totale	Finanziamento	Valore unitario delle fiscalizzazioni	Fondo Regionale - Finanziamento
2000	391	1.980	20%	3.807.945	9.738,99	
2001	469	1.824	26%	5.511.243	11.751,05	1.030.334,98
2002	483	1.849	26%	5.264.866	10.900,34	1.998.170,24
2003	491	2.160	23%	4.630.763	9.431,29	3.127.886,39
2004	594	2.557	23%	4.520.961	7.611,05	3.600.000,00

Fonte: ns. elab. su dati Archivi amm.vi Netlabor, Province, Regione Veneto

Gli interventi di incentivazione hanno riguardato mediamente circa un quarto delle assunzioni realizzate nell'anno con il collocamento mirato. La media dell'importo fiscalizzato nei diversi anni ha subito variazioni sensibili in relazione alla variazione del finanziamento disponibile e al numero di assunzioni fiscalizzate il quale, coerentemente alla dinamica generale degli inserimenti lavorativi, ha avuto un trend di crescita costante. Considerato il decremento delle risorse nazionali attribuite alla Regione Veneto nelle ultime annualità (conseguenza di una maggiore distribuzione delle risorse sul territorio nazionale collegata ad un miglioramento delle performance anche in regioni che hanno "stentato" nella fase di prima applicazione della legge 68/99) e l'incremento dei beneficiari, si pone con sempre maggiore urgenza il problema della inadeguatezza dei finanziamenti che, avendo come effetto

[44] Manca il dato della provincia di Padova relativamente agli anni 2001 e 2002.

immediato una diminuzione dei singoli importi di fiscalizzazione, determina una riduzione della capacità incentivante del Fondo.

Il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili

La legge 68/99 all'articolo 14 ha espressamente previsto la costituzione di un Fondo regionale per l'occupazione dei disabili. Ne ha anche esplicitato in maniera chiara le finalità: il "finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo e dei relativi servizi". Si tratta quindi di uno strumento finanziario distinto dal Fondo Nazionale con cui il legislatore ha inteso supportare lo sviluppo di un adeguato *sistema di servizi di collocamento mirato*[45] e di specifici programmi che accompagnino e sostengano i processi di inserimento lavorativo.

Utilizzando i dati di spesa e le informazioni sulle caratteristiche degli interventi e dei beneficiari, è possibile individuare alcuni elementi di valutazione sui risultati raggiunti con l'impiego del Fondo.

Un primo aspetto riguarda l'entità delle risorse che il Fondo ha messo fin qui a disposizione: finora, considerando le annualità di finanziamento complete, vi è sempre stato un incremento del finanziamento annuale complessivo salito da circa 1 milione di euro nel 2001 a 3,6 milioni di euro nel 2004. Mancando un parametro chiaro di riferimento circa il fabbisogno è difficile giudicare l'adeguatezza di tali livelli di finanziamento. Si possono peraltro proporre alcune indicazioni, sulla base del rapporto tra finanziamento disponibile e misure di "fabbisogno di collocamento mirato". Ad esempio, rapportando il valore del finanziamento 2004 alla stima di iscritti effettivamente disponibili[46] otteniamo un finanziamento unitario per iscritto pari a circa 400 euro; se invece il finanziamento totale viene rapportato al numero di assunzioni realizzate nell'anno si ottiene un valore unitario per singola assunzione pari a circa 2.500 euro.

Per quanto riguarda la tipologia di interventi finanziati, la quota più consistente delle risorse (58%) è stata utilizzata per finanziare gli incentivi per l'assunzione; un'altra quota significativa, ma decisamente meno rilevante (27%), è stata utilizzata per finanziare contributi ai disabili che effettuano un tirocinio. Quote decisamente meno importanti sono state utilizzate per finanziare servizi: l'8,4% per servizi di tutoraggio e accompagnamento e il 3% per attività formative. Infine, quote di finanziamento residuali sono state impegnate per interventi di adattamento del posto di lavoro (2,9%) e per rimborsi di errati versamenti al Fondo da parte delle aziende (0,4%).

[45] L'articolo 6 della legge 68/99 dedicato ai servizi di collocamento mirato prefigura un "sistema di servizi" imperniato sui Servizi pubblici per l'impiego con la partecipazione dei servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio.

[46] Sulla base delle valutazioni prospettate in precedenza, ai assume che gli iscritti negli elenchi dei lavoratori disabili effettivamente disponibili siano all'incirca il 50%.

V. Gli strumenti di "supporto" per i disoccupati[47].

Nel 2005 i dati di spesa relativi alle politiche passive evidenziano un incremento rilevante, che produce un aumento di quasi il 14% sull'anno precedente, e di oltre un terzo in due anni. L'incremento è dovuto a componenti di diversa natura, sia di tipo congiunturale (le ristrutturazioni avvenute negli ultimi anni) che di tipo normativo, legate alle mini-riforme dell'ultimo quinquennio.

Tav. 29. Spese per politiche passive negli anni 2000-2005 (migliaia di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cassa Integrazione Guadagni ordinaria	387.915	461.340	531.863	593.170	740.400	791.100
Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria	470.690	466.798	400.277	528.274	676.600	710.000
Cassa Integrazione per i lavoratori agricoli (CISOA)	8.723	6.108	6.282	7.778	10.700	16.100
Contratti di solidarietà difensivi	17.278	10.171	2.426	1.059	462	504
Indennità di mobilità	1.243.480	1.264.227	1.380.962	1.511.968	1.599.500	1.803.800
Indennità di disoccupazione speciale edile	176.664	176.749	170.847	63.962	112.500	86.700
Indennità di disoccupazione non agricola ordinaria	945.136	1.133.721	1.510.351	1.309.859	1.739.300	2.268.300
Indennità di disocc. non agricola con requisiti ridotti	966.440	1.400.517	1.378.477	1.313.827	1.469.800	1.775.100
Indennità di disoccupazione agricola ordinaria	695.347	614.110	500.524	362.716	572.600	654.400
Indennità di disocc. agricola con requisiti ridotti	16.479	16.475	20.244	20.243	17.400	16.000
Indennità di disocc. agricola speciale (40%)	436.027	344.110	342.651	361.649	372.500	386.400
Indennità di disocc. agricola speciale (66%)	694.453	583.909	520.600	594.541	598.800	585.100
Assegni straordinari - Fondo credito ordinario		19.698	74.204	205.021	371.980	424.000
Assegni straordinari - Fondo credito cooperativo		100	1.023	2.088	4.258	4.586
Assegni straordinari - Fondo ex Monopoli di Stato				16.717	17.867	15.783
Assegni straordinari - Fondo settore assicurativo			4.165	2.320	1.749	600
Assegni straordinari - Fondo riscoss. tributi erariali						22.080
Pensionamenti anticipati	1.126.197	731.910	560.220	483.363	362.978	288.652
Totale	**7.184.828**	**7.229.942**	**7.405.116**	**7.378.554**	**8.669.394**	**9.849.205**
Lavori socialmente utili	712.649	556.861	450.207	365.801	135.200	124.450

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro (Segr.Gen.) su dati INPS.

Venendo alle modalità di finanziamento, la tavola 30 evidenzia i saldi finanziari tra prestazioni e contributi, raggruppando le diverse componenti del nostro sistema di ammortizzatori sociali per macro-sistemi:

- il sistema industriale, che garantisce la massima copertura assicurativa;
- il sistema di carattere generale, disponibile in tutti i settori, ma caratterizzato da importi e durate estremamente contenuti;
- il modello di sostegno per i redditi discontinui.

Dei tre sistemi, quello generale è quello che assorbe meno risorse (circa 1,8 miliardi annui); quasi 3,4 miliardi annui vanno al sistema industriale/edile, mentre quasi 3,2 sono assorbiti dal sistema di integrazione del reddito. Guardando all'equilibrio finanziario tra prestazioni (e coperture figurative) e contributi, il sistema industriale/edile è in leggero surplus (le maggiori entrate della CIG più che compensano la mobilità), il surplus dell'indennità ordinaria va a coprire l'indennità con requisiti ridotti nei comparti extra-agricoli, mentre un rilevante deficit (quasi 1,6 miliardi annui) vi è nel settore agricolo.

[47] A cura di Salvatore Pirrone.

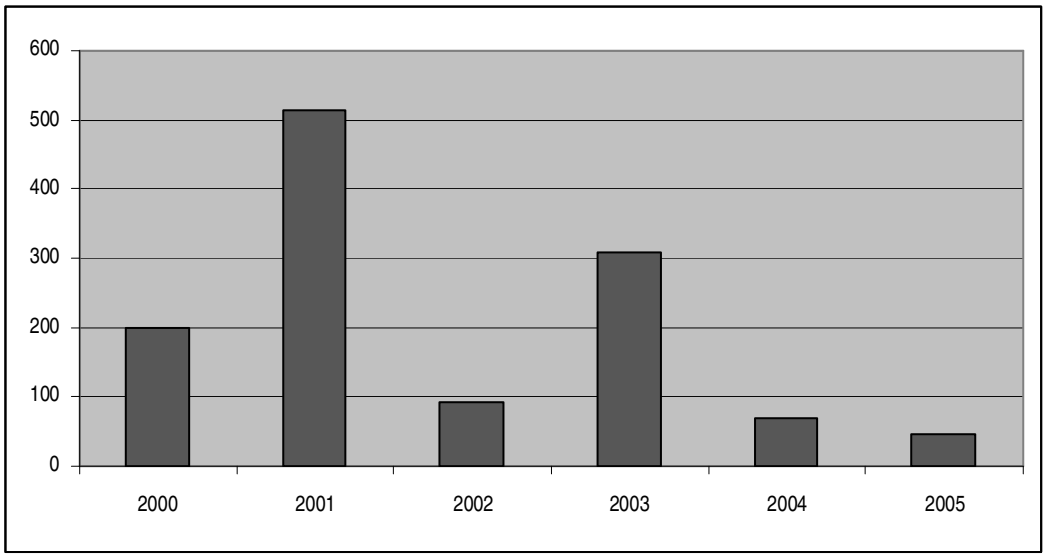
Tav. 30. Ammortizzatori Sociali: spese per prestazioni e coperture figurative, entrate contributive e saldi – milioni di euro

	media 2000-2002				media 2003-2005				
	prestazioni	coperture figurative	contributi	saldo	prestazioni	coperture figurative	contributi	saldo	beneficiari stock medio
Cassa Integrazione Guadagni ordinaria	292	168	2.103	1.642	445	263	2.431	1.723	75.419
Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria	275	171	755	309	388	250	865	226	58.856
Cassa Integrazione per i lavoratori agricoli (CISOA)	7	-	33	26	12	-	38	26	n.s.
Indennità di mobilità	792	504	380	-916	998	640	455	-1.183	101.912
Indennità di disoccupazione speciale edile	97	78	66	-109	54	34	93	5	3.359
Assegni straordinari - Fondo credito ordinario					338	-	583	245	10.844
Assegni straordinari - Fondo settore assicurativo					2	-	3	1	n.s.
Assegni straordinari - Fondo Monopoli di Stato					12	-	23	11	713
Assegni straordinari - Fondo credito cooperativo					4	-	11	7	115
Totale Sistema Industriale	**1.463**	**921**	**3.337**	**952**	**2.252**	**1.187**	**4.501**	**1.062**	**251.219**
Indennità di disocc. non agricola ordinaria	569	627	2.641	1.445	935	837	3.162	1.390	136.299
Totale Sistema generale	**569**	**627**	**2.641**	**1.445**	**935**	**837**	**3.162**	**1.390**	**136.299**
Indennità di disocc. non agricola con requisiti ridotti	524	725	-	-1.248	595	896		-1.491	114.589
Indennità di disoccupazione agricola ordinaria	202	401	88	-516	385	293	102	-575	37.841
Indennità di disoccupazione agricola con req ridotti	10	8	-	-18	10	8	-	-18	1.934
Indennità di disoccupazione agricola speciale (40%)	374	-	-	-374	374	-	-	-374	53.013
Indennità di disoccupazione agricola speciale (66%)	600	-	-	-600	593	-	-	-593	46.207
Totale Sistema assistenziale	**1.710**	**1.134**	**88**	**-2.756**	**1.956**	**1.197**	**102**	**-3.050**	**253.584**
Pensionamenti anticipati (per crisi occupazionale)	623	74	-	-697	362	11	-	-373	102.799
Totale ammortizzatori sociali	**4.365**	**2.756**	**6.066**	**-1.055**	**5.505**	**3.233**	**7.766**	**-972**	**743.901**
Lavori socialmente utili	244	0	-	-244	97	0	-	-97	50.928
Totale complessivo	**4.609**	**2.756**	**6.066**	**-1.299**	**5.602**	**3.233**	**7.766**	**-1.069**	**794.828**

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr.Gen.) su dati INPS

Le cifre sopra riportate non tengono conto, tuttavia, che una parte rilevante delle prestazioni (e contribuzioni figurative) sono comunque poste a carico della fiscalità generale: ciò avviene in generale in relazione ad ogni provvedimento che nel recente passato ha esteso la platea dei beneficiari o la durata o generosità dei trattamenti. Un caso particolare riguarda i trattamenti (di Cassa Integrazione, mobilità e disoccupazione edile) in deroga alla legislazione vigente, che negli anni 2000-2005 hanno assorbito mediamente circa 200 milioni di euro annui, pur con ampie oscillazioni (fig. 30).

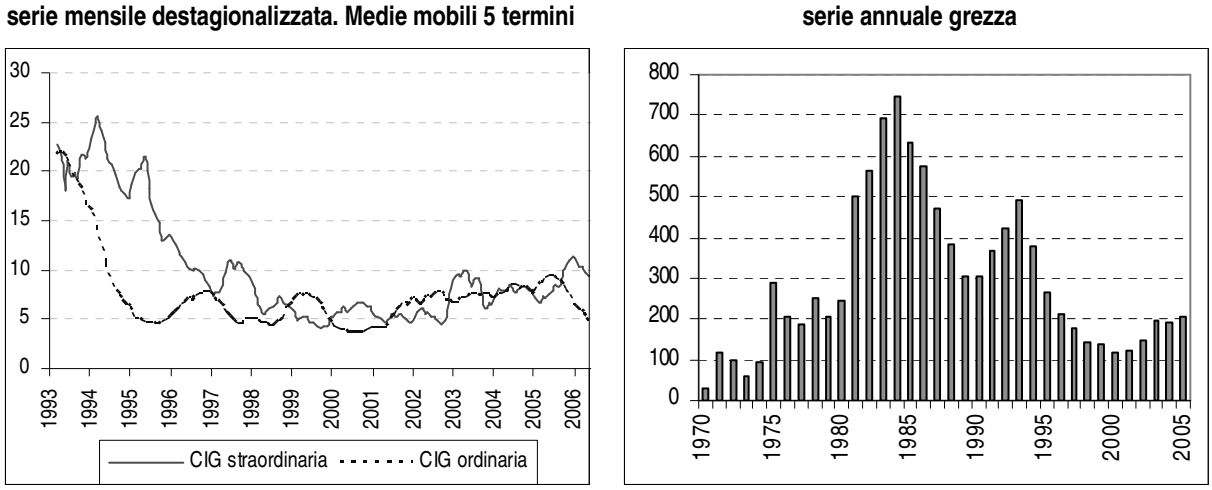
Fig. 30 Spese per "ammortizzatori sociali in deroga". Anni 2000-2005. Milioni di euro.



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr.Gen.) su dati INPS.

Entrando un po' più nello specifico, in avvio di capitolo si era anticipato che alla crescita della spesa per ammortizzatori sociali avvenuta negli ultimi anni concorrono due diverse componenti. Vi è in primo luogo una componente di natura congiunturale, evidente soprattutto per il cd. sistema industriale (che si compone della Cassa Integrazione Guadagni e della mobilità, a cui si aggiungono anche l'indennità speciale di disoccupazione edile ed i nuovi fondi speciali istituiti in base all'articolo 2 della legge 662/1996). Tutto il triennio 2003-2005, in particolare, è stato caratterizzato da un livello piuttosto elevato di utilizzo della Cassa Integrazione, nell'ordine dei 200 milioni di ore autorizzate per anno, sui ritmi del biennio 1996-1997 (negli anni fino al 1995 il livello era ancora più elevato, mentre nel periodo 1998-2000 la media è stata di 130 milioni). Questo esteso utilizzo della Cassa Integrazione si riflette, a distanza di un paio di anni in un proporzionale aumento dell'uso dell'indennità di mobilità, che nel 2005 è puntualmente arrivato: l'incremento in termine di stock medio dei beneficiari di tale indennità è aumentato rispetto ad un anno prima di oltre il 10%. Complessivamente la spesa del cd. sistema industriale è aumentata dell'8,5% rispetto al 2004 e di quasi il 50% in sei anni.

Fig. 31 Ore di cassa integrazione ordinaria e straordinaria. Dati in milioni



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr.Gen.) su dati INPS

Un secondo elemento di incremento della spesa è legato ad aumenti di tutela realizzati per innovazione legislativa. Una prima componente è del tutto nuova, essendosi sviluppata negli ultimi anni a copertura di settori non industriali interessanti da profonde ristrutturazioni: si allude ai cosiddetti Fondi di solidarietà, istituiti in base all'art. 2 (comma 28) della legge 662/1996, di cui beneficiano principalmente i lavoratori del settore del credito, del credito cooperativo, del settore assicurativo e degli ex Monopoli di Stato. La spesa riferibile alle prestazioni erogate da tali fondi (si tratta di assegni straordinari di sostegno del reddito) è arrivata a sfiorare, nel 2005, il mezzo miliardo di euro.

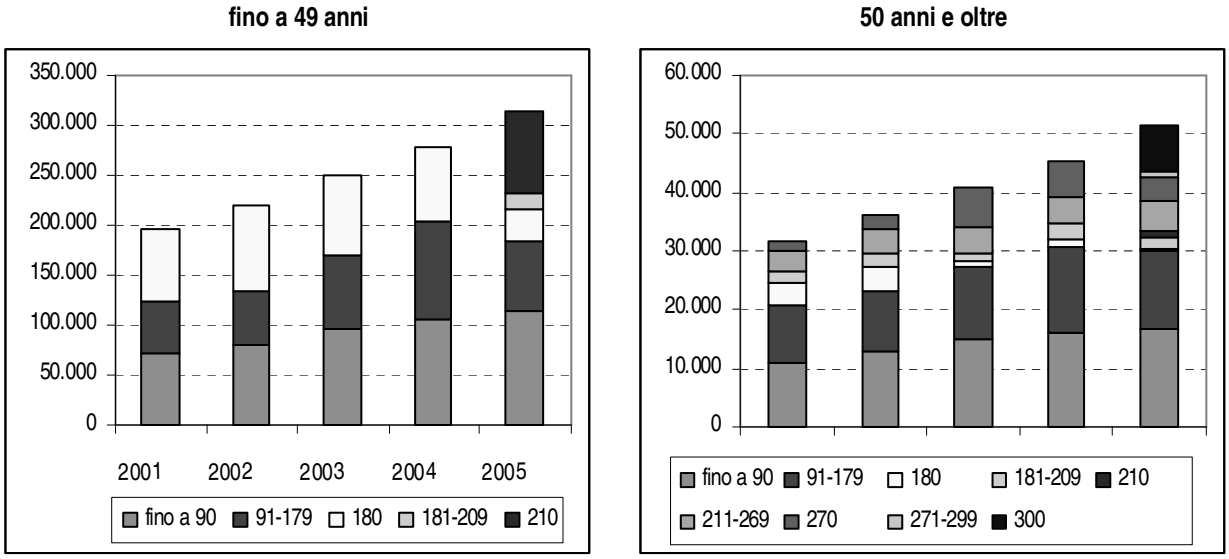
Tav. 31. Beneficiari di indennità di disoccupazione ordinaria non agricola. varie misure. Anni 2000-2005

variabile	2000	2001	2002	2003	2004	2005	var.% 2005/2000
Entrati	202.583	218.625	245.894	285.387	321.673	365.076	80,2
Stock medio	66.780	77.207	87.391	96.580	106.651	137.251	105,5
Presenti	191.712	208.481	232.862	269.380	305.766	346.676	80,8
Posizioni	202.666	227.894	255.910	290.414	323.286	365.503	80,3

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro (Segr.Gen.) su dati INPS.

Una ulteriore componente riguarda l'estensione, per importo e durata, dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola, interessata da un primo incremento a partire dal 2001 (aumento dell'importo dal 30 al 40% e della durata fino a 9 mesi per gli ultraquarantanovenni) e da un secondo a partire dal 1° aprile 2005 (con durata fino a 7 mesi per i lavoratori fino a 49 anni e fino a 10 mese per i più anziani ed importi a scalare, pari al 50% nei primi 6 mesi, 40% dal settimo al nono, 30% nel decimo). Tali estensioni hanno di per se realizzato un incremento della spesa considerevole, pari al 30% rispetto al 2004 ed addirittura al 140% rispetto al 2000. L'estensione della durata ha di per se comportato un incremento dello stock medio (il cui calcolo si basa, per l'appunto, sulla durata effettiva dei trattamenti). A questi movimenti si è però accompagnato anche un aumento dei lavoratori entrati (misura questa non influenzata direttamente dalla durata) che, data la riduzione della disoccupazione statistica, è da ricollegare ad un aumento del turnover e/o ad una maggiore appetibilità dell'indennità di disoccupazione che, divenuta più generosa, spinge a richiederla anche chi si sarebbe astenuto di fronte a prestazioni meno significative.

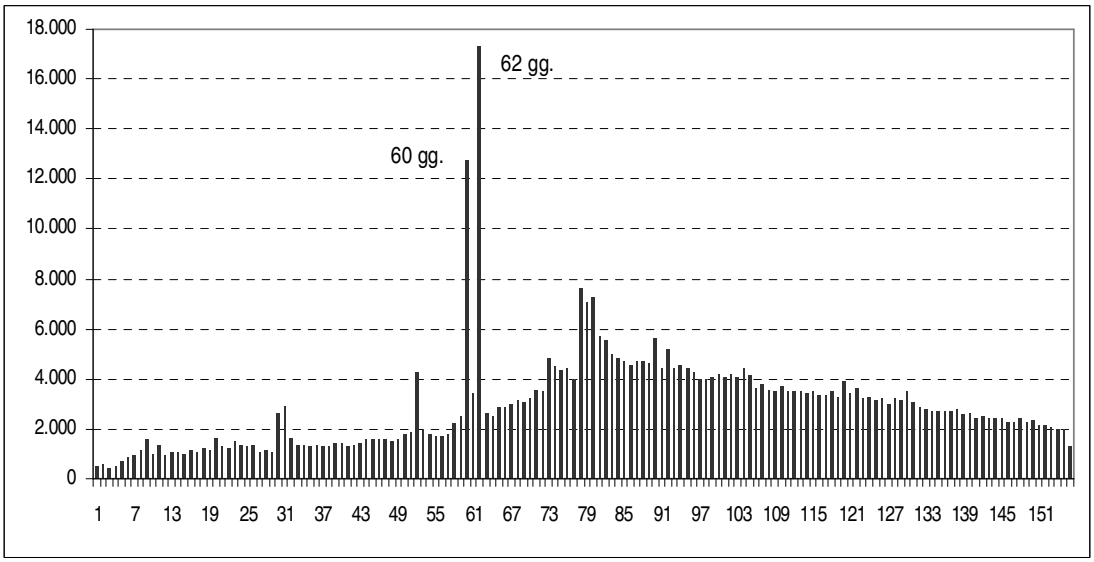
Fig. 32 Trattamenti di indennità di disoccupazione non agricola ordinaria per classe di durata.



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr.Gen.) su dati INPS

Sganciata da ogni questione congiunturale o normativa è invece la crescita della fruizione dell'indennità ordinaria con requisiti ridotti, aumentata in un anno di quasi il 20% dopo un quadriennio di sostanziale stabilità, e giunta ormai a coprire oltre 450 mila persone, le quali ricevono, a consuntivo ed in unica soluzione, una integrazione del proprio reddito (pari, nella media dell'anno 2005, a circa 1.400 euro).

Fig. 33 Beneficiari di indennità di disoccupazione con requisiti ridotti per numero di giornate indennizzate. Anno 2005.



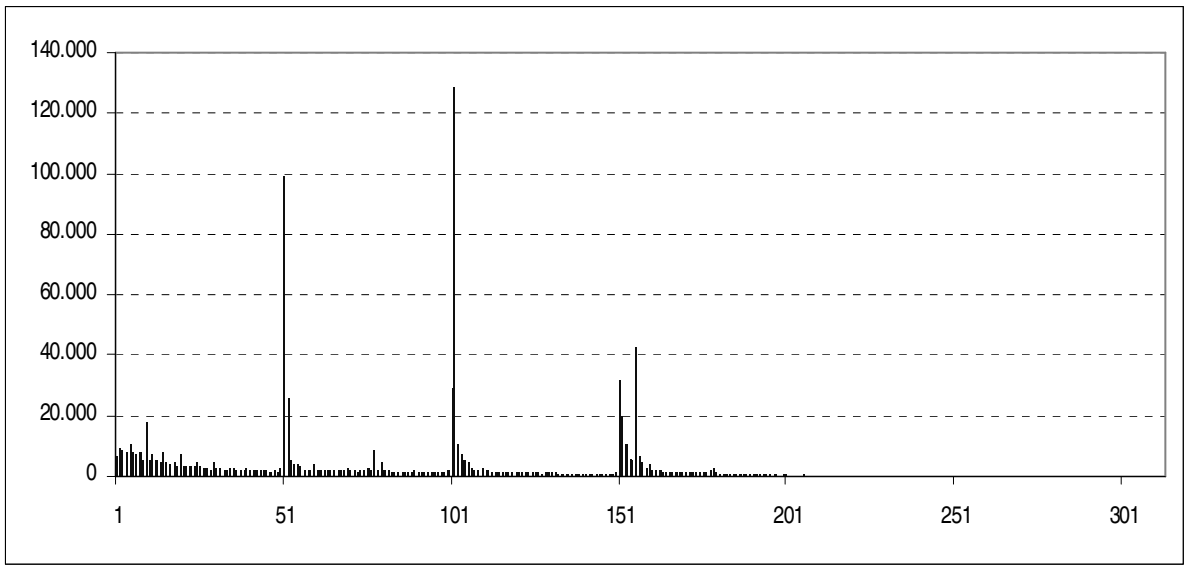
Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr.Gen.) su dati INPS.

Possono concorrere a questa crescita, da un lato la crescita dei lavoratori discontinui e dall'altro fenomeni di *learning*, per cui i lavoratori nelle condizioni per percepire il beneficio iniziano man mano a conoscerne l'esistenza ed il funzionamento. Emerge inoltre un utilizzo intensivo da parte di soggetti che lavorano più di 2/3 dell'anno: circa il 40% dei beneficiari hanno meno di 78 giornate indennizzate, e quindi hanno lavorato più di 234 giornate

nell'anno precedente (in particolare sono numerosi quelli che svolgono 250 o 252 giornate, figura tipica da ricondurre ai cd. precari della scuola).

Funzionamento in qualche modo analogo hanno i trattamenti in agricoltura, che si applicano rispettivamente a chi ha svolto almeno 51 (indennità ordinaria), 101 (indennità speciale pagata al 40% della retribuzione), 151 giornate di lavoro nell'anno (indennità speciale pagata al 66% della retribuzione)[48]. Anche in questo caso le soglie previste dalla normativa generano comportamenti distorsivi, tali da ingenerare una abnorme concentrazione delle giornate di lavoro dichiarate intorno alle fatidiche cifre (fig. 34).

Fig. 34 Operai agricoli a tempo determinato per numero di giornate lavorate nell'anno 2004



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr.Gen.) su dati INPS.

[48] In realtà l'indennità agricola ordinaria si applica ai lavoratori che possano vantare almeno 102 contributi giornalieri nel biennio.

V.2. Indici di copertura.

La tavola 32 presenta, insieme ad un dettaglio dei beneficiari per macroarea, anche una stima degli indici di copertura, intesi come percentuale di soggetti disoccupati coperta da "ammortizzatori sociali"; per calcolare questo indice si è rapportato al numero dei disoccupati stimati dall'ISTAT (secondo la definizione OIL) il numero dei beneficiari di ammortizzatori sociali depurato da quegli strumenti destinati a lavoratori formalmente occupati (la Cassa Integrazione Guadagni) o non più parte delle forze lavoro (prepensionamenti).

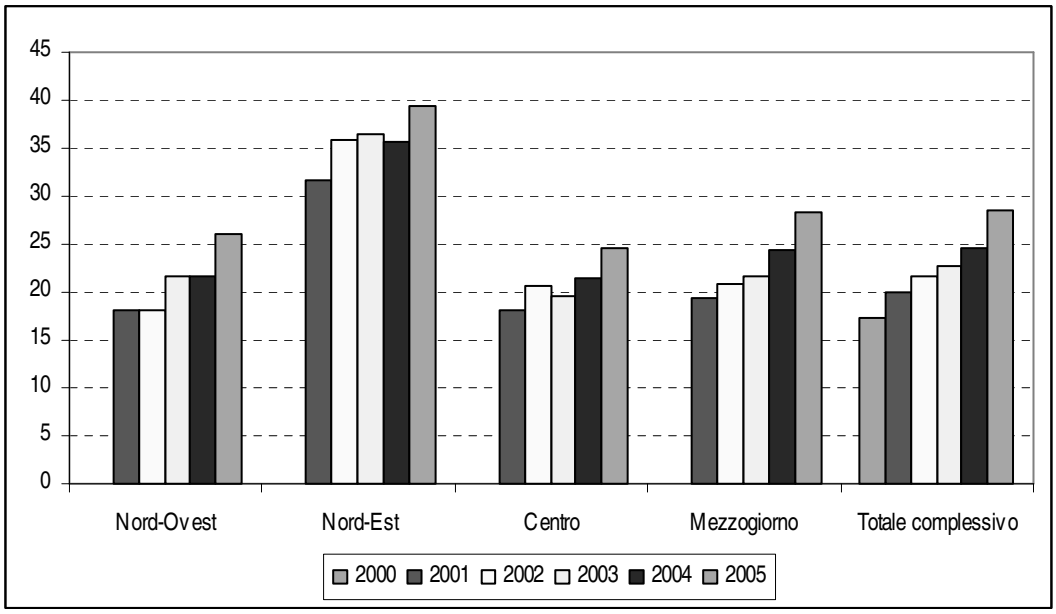
Tav. 32. Beneficiari (stock medio annuo) di politiche di sostegno del reddito per macroarea. Anno 2005. Dati in migliaia.

misura	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
Cassa Integrazione Guadagni ordinaria	*35,2*	*12,4*	*13,0*	*21,5*	*82,1*
Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria	*24,6*	*6,7*	*7,3*	*20,2*	*58,8*
Indennità di mobilità	32,4	14,5	18,8	44,3	110,0
Indennità di disoccupazione non agricola ordinaria	26,1	28,1	23,8	59,3	137,3
Indennità di disoccupazione ordinaria nell'edilizia	1,9	0,8	2,4	23,3	28,4
Indennità di disoccupazione speciale edile	0,1	0,0	0,1	1,2	1,4
Indennità di disocc. non agricola con requisiti ridotti	16,4	24,7	23,2	63,7	128,0
Indennità di disocc. agricola con requisiti ridotti	0,1	0,2	0,1	1,5	1,9
Indennità di disoccupazione agricola ordinaria	1,3	4,5	3,5	27,3	36,7
Indennità di disoccupazione agricola speciale (40%)	0,4	1,5	1,6	48,2	51,7
Indennità di disoccupazione agricola speciale (66%)	1,4	5,1	3,2	33,9	43,6
Pensionamenti anticipati	*39,6*	*11,7*	*17,0*	*27,1*	*95,5*
(a) Totale complessivo	**179,5**	**110,3**	**114,1**	**371,4**	**775,4**
(b) Totale senza CIG(S) e prepensionamenti	**80,1**	**79,5**	**76,7**	**302,7**	**539,0**
(c) disoccupati (media 2005)	**308**	**202**	**312**	**1.067**	**1.889**
(d) indice di copertura (b / c)	**26,0**	**39,4**	**24,6**	**28,4**	**28,5**
(e) disoccupati di lunga durata / disoccupati (%)	36,6	30,9	44,2	56,1	48,3
(f) disoccupati senza esperienza / disoccupati (%)	14,1	13,0	16,0	23,3	19,5

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr.Gen.) su dati INPS

In base all'indice in tal modo costruito risulta che gli odierni "ammortizzatori sociali" coprono meno di tre disoccupati su dieci. Si tratta tuttavia di una percentuale che è molto cresciuta negli ultimi anni, dal 17,3% del 2000 all'odierno 28,5% (cfr. fig. 35).

Fig. 35 Tassi di copertura degli "ammortizzatori sociali" per macro-area. anni 2000-2005



Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati INPS.

A livello territoriale i tassi di copertura sono meno dissimili di quanto la diversa incidenza della disoccupazione di lunga durata e di quella senza una previa esperienza di lavoro possano fare intuire a priori. Nonostante la maggiore incidenza di queste due componenti, nel Mezzogiorno l'indice di copertura si mantiene in linea con quello medio, grazie ad una maggiore diffusione dei trattamenti "a consuntivo" (quelli agricoli e l'indennità non agricola con requisiti ridotti) ed alla maggior durata dell'indennità di mobilità (che, a parità di entrati, fa crescere il numero medio dei beneficiari). Indici di copertura più bassi hanno il Nord-Ovest ed il Centro, mentre un livello molto elevato si registra nel Nord-Est (quasi il 40%), ove a fronte di tassi di disoccupazione molto bassi si registra un elevato numero di beneficiari del trattamento di disoccupazione ordinaria ed una discreta diffusione dei trattamenti in agricoltura.

VI. I servizi (pubblici e privati) per l'impiego

VI.1. Gli utenti dei servizi pubblici per l'impiego ed i servizi erogati[49].

VI.1.1. Premessa

Il funzionamento dei centri per l'impiego ed il loro rapporto con la popolazione, soprattutto dal punto di vista dei servizi erogati, viene solitamente monitorato per il tramite dei dati amministrativi, i soli in grado di cogliere appieno le sfaccettature di una attività legata a definizioni e regole dettate dalla normativa. Sfortunatamente il nostro Paese manca ancora di un sistema informativo unitario, capace di fornire informazioni omogenee sullo stato del sistema dei servizi per l'impiego a sette anni dal decentramento (effettivamente realizzato solo nel 1999) e sei dalla riforma del collocamento ordinario. Per questo motivo questa nota cerca di esplorare lo stato dell'arte guardando in primo luogo alle informazioni ottenibili dalla principale indagine sulle famiglie (l'indagine sulle forze lavoro) e dall'altra rendendo conto della rilevazione (ancora da considerare sperimentale) condotta dal Ministero del Lavoro (Segretariato Generale) con la collaborazione delle Regioni e delle Province.

VI.1.2. Il quadro risultante dall'indagine Istat sulle Forze di Lavoro

Come più volte ricordato, la Rilevazione sulle Forze di Lavoro dell'Istat ha subito nel tempo diverse modifiche, tra cui la più recente, nel 2004, con il passaggio dalla rilevazione trimestrale a quella continua. Per quanto riguarda in particolare l'analisi dei CPI, le modifiche più rilevanti sono dovute, oltre che al cambiamento di definizione degli "occupati"[50], anche alla riformulazione delle domande relative all'utilizzo dei servizi per l'impiego. Fino al 2003 si chiedeva infatti all'intervistato se era "attualmente iscritto ad un CPI"; a partire dal 2004, omettendo l'avverbio "attualmente" dalla domanda, si ottengono valori più alti nel numero di iscritti[51]. Nel questionario del 2005 è del tutto assente una domanda sull'iscrizione, si fa invece riferimento ad i "contatti" avuti con gli uffici pubblici per l'impiego. A partire dal 2004 utilizzeremo, come proxy del numero di iscritti, il numero di coloro che hanno dichiarato di aver avuto contatti con i CPI negli ultimi 2 anni, che definiremo "utenti", un aggregato che, per quantità, condizione professionale e caratteristiche socio-demografiche (sesso, età e residenza), non si differenzia molto da quella che era la popolazione dei soggetti che si definivano "attualmente iscritti" fino a tutto il 2003 (fig. 36). Come si può osservare, dopo il picco nel numero di iscritti nel 1999 (5 milioni e mezzo di unità), il numero degli utenti si successivamente ridotto notevolmente, fino a dimezzarsi nel 2005 (2 milioni e 600 mila). Quanto alla composizione interna degli iscritti/utenti si nota, dal 2004, un aumento della quota di occupati, a scapito delle persone in cerca attiva di lavoro e di quelle che cercano

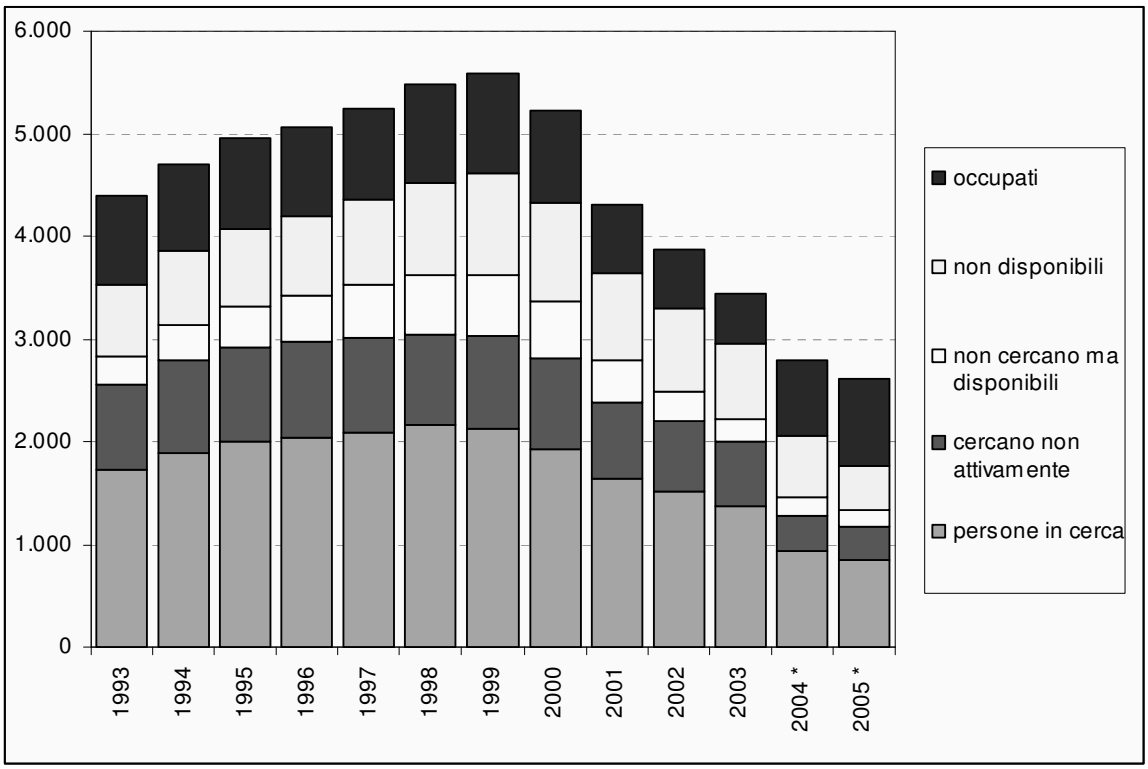
[49] A cura di Caterina Gallina.

[50] La riformulazione della definizione di "occupato" ha effetti sui bacini sia degli occupati che delle "persone in cerca di occupazione" e degli "inattivi". Tali aggregati cambiano (con un aumento del numero di occupati) in conseguenza di un duplice effetto. Da una parte per la modifica della definizione stessa di occupato, che ora prescinde totalmente dalla autopercezione dell'intervistato e si basa esclusivamente sul criterio oggettivo di aver svolto, nella settimana di riferimento, almeno un'ora di lavoro retribuito. Dall'altra per la modifica nella tempistica di rilevazione, essendo la rilevazione continua maggiormente in grado della trimestrale di registrare la presenza di lavori discontinui ed occasionali. Gli "occupati", che fino al 2003 venivano identificati e classificati come tali in base ad un criterio di autopercezione dettato dalla domanda di esordio "Qual è la sua condizione professionale?", vengono oggi classificati in base ad un criterio oggettivo: l'aver svolto almeno un'ora di lavoro nella settimana che precede l'intervista. (vedi ISTAT, *La nuova rilevazione delle Forze lavoro,* 3 giugno 2004).

[51] Probabilmente derivanti dalla convinzione (presente soprattutto in coloro che hanno un rapporto meno assiduo con i SPI) di restare iscritti negli archivi a prescindere dalle successive vicende lavorative.

non attivamente, ma ciò è attribuibile, come già detto, alla nuova definizione di "occupato" adottata a partire dal 2004.

Fig. 36 Utenti dei Servizi Pubblici per l'Impiego nell'indagine sulla forze di lavoro, per condizione professionale – anni 1993-2005



* Persone che dichiarano di aver avuto contatti con i CPI negli ultimi 2 anni

Tav. 33. Utenti dei CPI nell'indagine sulle forze lavoro secondo il tempo trascorso dall'ultimo contatto – media 2005 – Valori percentuali

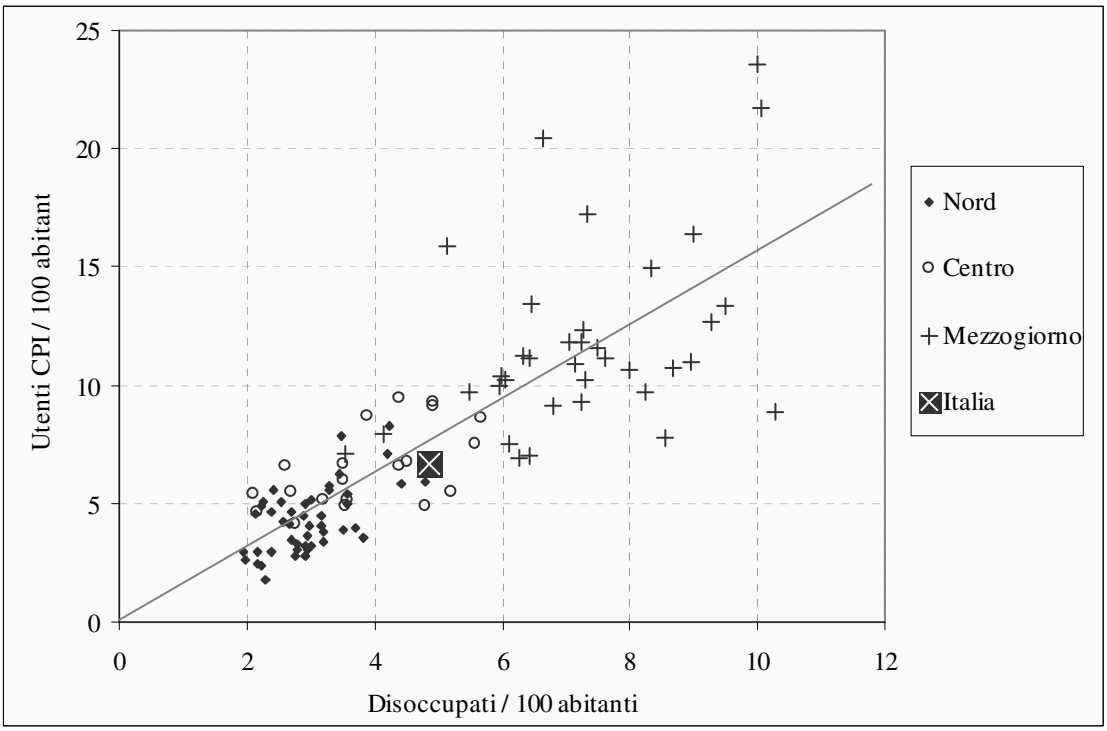
Mesi trascorsi dall'ultimo contatto con un CPI	persone in cerca	Inattivi			occupati	totale
		cercano non attivamente	non cercano ma disponibili	non disponibili		
Da meno di 1 mese	16,3	1,4	1,7	0,9	0,7	2,6
Da 1 a meno di 4 mesi	27,9	10,4	7,5	3,2	3,0	6,6
Da 4 mesi a meno di 7 mesi	4,6	7,2	5,5	2,2	2,2	3,0
Da 7 mesi a meno di 1 anno	4,5	8,1	5,5	3,6	2,6	3,6
Da 1 a meno di 2 anni	7,6	12,5	8,6	6,1	4,3	5,8
Da 2 a meno di 3 anni	5,5	8,2	7,0	5,4	3,8	4,8
Da 3 anni o più	24,7	43,7	58,1	74,7	79,4	68,8
Non sa	8,7	8,4	6,0	3,8	4,0	4,9
Totale (v.a. in migliaia)	1.386	829	532	2.687	6.698	12.131

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Politiche Sociali (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati ISTAT, Rilevazione delle forze lavoro.

Nella tavola 33 gli utenti sono classificati secondo la condizione professionale ed il tempo trascorso dall'ultimo contatto. Le persone in cerca attiva di lavoro sono quelle che si sono rivolte più di recente ad un CPI (il 16% da meno di un mese, quasi il 50% negli ultimi 6 mesi); all'altro capo si trovano gli occupati ed i non disponibili al lavoro, con l'ultimo contatto avvenuto più di tre anni prima rispettivamente nell'80% e nel 75% dei casi.

Nella figura 37 si effettua un confronto, a livello provinciale, tra il numero di persone in cerca di occupazione e di utenti dei CPI (ultimo contatto da meno di due anni), entrambi rapportati alla popolazione in età lavorativa. Vediamo che le province del Nord si concentrano in un'area piuttosto delimitata situata vicino all'origine dell'asse, con bassa incidenza della disoccupazione ed un limitato numero di utenti rispetto alla popolazione, le province meridionali si distribuiscono invece su un'area più ampia e caratterizzata da una forte presenza sia di disoccupati che di utenti. In ogni caso vi è una tendenza ben precisa che lega le due grandezze: il numero di utenti risulta essere in media pari ad 1,4 volte quello dei disoccupati, con pochi disallineamenti di rilievo, concentrati soprattutto nel Mezzogiorno.

Fig. 37 Distribuzione delle province italiane secondo la percentuale di utenti CPI e di persone in cerca di occupazione (% sul totale popolazione 15-64) - media 2005



Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati ISTAT, Rilevazione delle forze lavoro.

Di particolare interesse è l'analisi delle motivazioni che spingono gli utenti ad entrare in contatto con i Centri Pubblici per l'Impiego (tav. 34). Concentrando l'attenzione su coloro che hanno avuto l'ultimo contatto negli ultimi 6 mesi, pari a quasi un milione e mezzo di persone, la prima evidenza è che, in quasi la metà dei casi, ci si al CPI per cercare lavoro; questa motivazione è ovviamente più diffusa tra i disoccupati (60%) e meno tra gli inattivi (35%); quote più alte sono poi nel Nord-est e nel Centro. Quasi il 40% degli utenti si reca presso un CPI esclusivamente per sbrigare pratiche burocratiche (iscriversi, confermare lo stato di disoccupazione o aggiornare la cartella personale), tale percentuale sale al 50% tra gli inattivi ed è più elevata nel Mezzogiorno che nel Nord. Tra le altre motivazioni, di particolare importanza, è quella di aver ricevuto offerte di lavoro, di formazione o tirocini (in totale il 5%); in questo caso le quote sono molto più alte nel Nord che nel Centro e nel Mezzogiorno. Offerte di lavoro sono state ricevute nel complesso dal 4% degli utenti, ma i valori sono più alti nel Nord (5% e 6% rispettivamente nel Nord-ovest e nel Nord-est).

Tav. 34. Persone che hanno avuto un contatto con il CPI negli ultimi sei mesi secondo il motivo dell'ultimo contatto. Media 2005 – Valori percentuali

	occupati	persone in cerca	inattivi	totale
per cercare lavoro	39,1	56,8	35,9	46,3
solo pratiche burocratiche*	40,1	33,4	49,6	39,7
consulenza o test attitudinale	5,7	7,3	6,8	6,7
compilare un test attitudinale	1,0	1,3	1,4	1,3
ha ricevuto consulenza	5,1	6,6	5,7	5,9
ricevuto offerte di lavoro, formazione o tirocinio	9,2	2,7	4,4	4,9
ha ricevuto offerte di formazione	0,6	0,7	1,5	0,9
ha ricevuto offerte di lavoro	8,5	1,9	2,8	3,9
ha ricevuto offerte di tirocinio	0,2	0,2	0,1	0,2
	Nord-ovest	**Nord-est**	**Centro**	**Mezzogiorno**
per cercare lavoro	46,8	50,4	49,6	44,3
solo pratiche burocratiche*	36,2	33,2	37,7	42,7
consulenza o test attitudinale	6,4	7,8	6,4	6,7
compilare un test attitudinale	1,7	1,2	1,2	1,2
ha ricevuto consulenza	5,3	7,0	5,6	6,0
ricevuto offerte di lavoro, formazione o tirocinio	6,6	7,1	4,4	4,1
ha ricevuto offerte di formazione	1,4	0,9	0,9	0,7
ha ricevuto offerte di lavoro	4,9	6,1	3,3	3,3
ha ricevuto offerte di tirocinio	0,3	0,4	0,3	0,1

* pratiche burocratiche: iscrizione, confermare stato di disoccupazione, aggiornare cartella personale, effettuare per la prima volta o rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati ISTAT, Rilevazione delle forze lavoro.

L'indagine sulle forze lavoro comprende anche domande circa l'attività svolta dagli altri intermediari; in particolare si chiede all'intervistato se, negli ultimi 6 mesi, ha avuto contatti con le agenzie di lavoro interinale[52] e/o con altre strutture (pubbliche o private), e se da esse, nello stesso arco di tempo, ha ricevuto offerte di lavoro. Confrontando queste informazioni con quelle relative ai CPI, si evince che, nel complesso, le persone che hanno avuto contatti nel semestre sono 1.746 mila (il 4,5% della popolazione), di queste il 75% si è rivolto ai soli CPI, il 15% esclusivamente ad altri intermediari (quasi sempre agenzie interinali), il 10% ad entrambi, Tali quote sono molto diverse a seconda della condizione professionale (tav. 35): tra gli inattivi la grande maggioranza ha contatti con i soli CPI (88%), sceglie entrambi i canali il 16% delle persone in cerca di lavoro, mentre tra gli occupati una discreta quota (24%) si è rivolta esclusivamente agli altri intermediari (probabilmente hanno trovato l'attuale lavoro proprio grazie ad essi). Anche le variabili strutturali quali sesso, età e luogo di residenza influenzano queste scelte, ma per effettuare il confronto limiteremo l'analisi ai soli disoccupati, quelli più interessati alla ricerca del lavoro

[52] Nel questionario si fa riferimento alle agenzie di lavoro interinale – nonostante il decreto legislativo 276/2003 le abbia ridefinite agenzie di somministrazione di lavoro – allo scopo di meglio farsi intendere dai rispondenti.

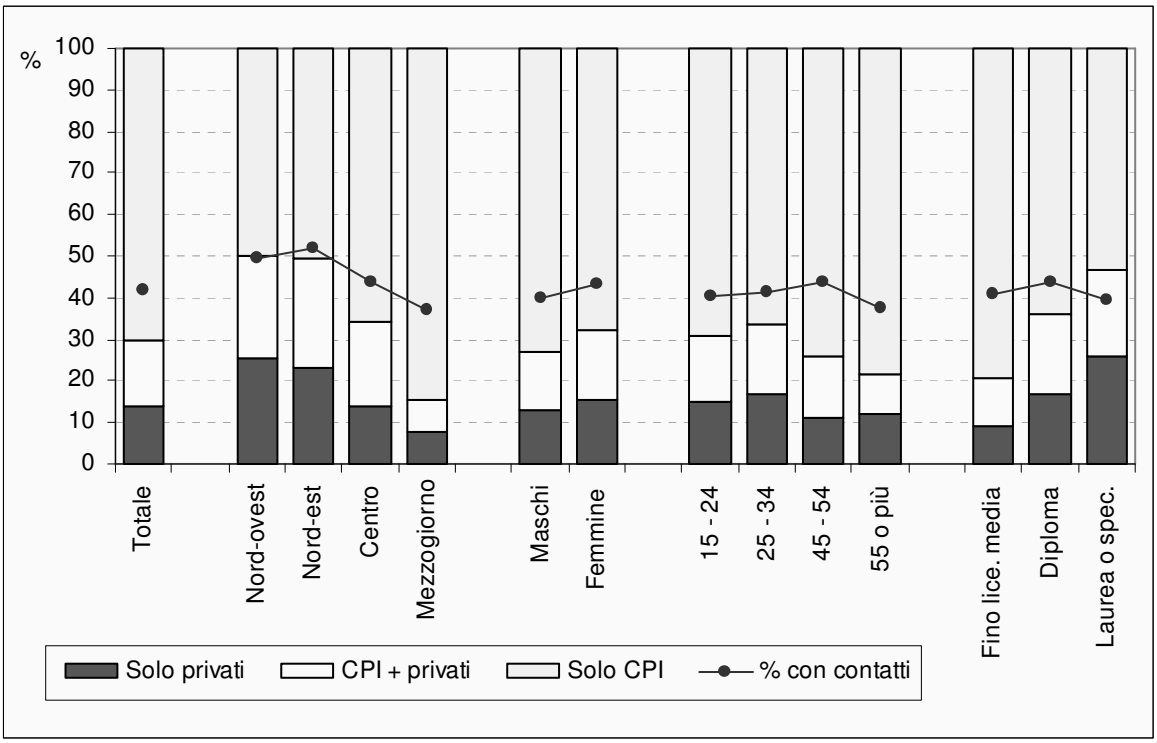
Tav. 35. Persone che hanno avuto contatti con i CPI o con altri intermediari negli ultimi 6 mesi con, media 2005

	Totale popolazione in età lavorativa	Con contatti negli ultimi 6 mesi		A chi si sono rivolti (%)		
		v.a. in migliaia	% sul totale pop.	Solo CPI	CPI + altri	Solo altri
Occupati	22.563	511	2,3	70,0	6,4	23,6
Disoccupati	1.889	788	41,7	70,2	15,7	14,1
Inattivi	14.547	448	3,1	87,8	3,5	8,7
Totale	38.999	1.746	4,5	74,7	9,9	15,5

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati ISTAT, Rilevazione delle forze lavoro.

Nella figura 38 la linea spezzata indica la quota di disoccupati che, negli ultimi 6 mesi, hanno avuto dei contatti con i CPI o con gli altri intermediari: i valori più alti si registrano nelle regioni settentrionali (oltre il 50%). Le pile classificano gli intervistati secondo le strutture cui essi si sono rivolti; la scelta dei soli CPI è tipica nel Mezzogiorno (85%), tra i meno istruiti (79%) ed i disoccupati più anziani (78%), la quota scende al 50% nel settentrione e tra i laureati, dove risulta piuttosto diffusa la scelta di rivolgersi esclusivamente agli altri intermediari (circa il 25%).

Fig. 38 Persone in cerca di occupazione: contatti negli ultimi 6 mesi con CPI ed altri intermediari - media 2005 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati ISTAT, Rilevazione delle forze lavoro.

Ciò che emerge è dunque un modo piuttosto differenziato di svolgere la ricerca di un lavoro. Per approfondire il fenomeno abbiamo analizzato le azioni di ricerca effettuate nelle

ultime 4 settimane. La tabella 11 riporta, per diverse categorie di soggetti, quante sono le persone che dichiarano di cercare lavoro, quante di esse hanno effettivamente svolto azioni di ricerca, e di quali azioni si tratta. Si osserva innanzitutto che le azioni di ricerca nel settore privato (colloqui di lavoro o selezioni presso privati, annunci o inserzioni su giornali o internet, inviare domande di lavoro o curriculum; prendere contatti con parenti, amici, conoscenti o sindacati) sono le più diffuse, anzi riguardano la quasi totalità di chi si muove per cercare lavoro (96%). Al secondo posto troviamo i contatti con i CPI (26%), ma questo canale è scelto con più frequenza dai soggetti effettivamente classificate come persone in cerca di occupazione, nonché dai più giovani e dai meno istruiti. I più assidui nella frequentazione delle agenzie private (collocamento privato o agenzie interinali), nel complesso pari al 24%, sono i residenti nel Nord, specie nel Nord-est, insieme alle persone più istruite o più giovani. La scelta di partecipare a concorsi pubblici è tipica delle persone con alto titolo di studio (25%), risulta inoltre più diffusa nel Centro-Sud e tra i giovani rispetto al complesso alla popolazione (10%). Attivarsi per intraprendere un lavoro autonomo è un'azione poco diffusa (3%), comunque più frequente nel Centro, tra gli adulti, i maschi o i più istruiti.

Tav. 36. Persone che dichiarano di cercare lavoro[1] e che hanno effettuato azioni di ricerca nelle ultime 4 settimane secondo alcune caratteristiche socio-demografiche ed il tipo di azione - media 2005 (valori percentuali)

	% che dichiara di cercare lavoro[1]	Di cui con azioni di ricerca (%)	Azione intraprese[2] (% sul totale con azioni):								
			Centri pubblici per l'impiego	Agenzie private di collocamento o interinali	Giornali	Internet	Contatti con aziende	Reti informali	Concorsi pubblici	Lavoro autonomo	Altro
Ripartizione territoriale											
Nord-ovest	7,4	64,0	21,5	24,6	64,3	29,7	70,3	69,1	5,6	2,8	1,6
Nord-est	7,1	63,2	24,6	27,1	63,8	25,9	68,7	66,6	6,6	2,7	2,6
Centro	10,5	57,8	25,7	17,1	61,9	29,8	63,8	71,5	11,1	3,9	2,1
Mezzogiorno	19,2	47,6	24,7	8,3	50,8	20,9	54,2	80,6	12,1	2,9	1,3
Condizione professionale											
Occupati	6,2	48,9	6,8	13,5	45,9	27,1	56,4	59,3	9,2	2,5	2,9
Persone in cerca	95,4	99,4	31,0	16,2	61,8	24,0	63,1	81,6	10,3	3,2	1,2
Inattivi	10,5	4,0	21,2	13,6	44,7	22,5	46,3	57,4	10,9	4,8	1,7
Sesso											
Maschio	11,2	57,0	22,9	14,2	55,2	25,0	60,5	76,1	9,4	3,7	1,5
Femmina	13,1	50,7	25,5	16,6	58,9	24,7	61,2	73,8	10,6	2,4	1,9
Classe d'età											
15 - 24	16,8	56,3	26,3	16,6	60,0	26,5	66,2	78,2	11,6	1,8	1,1
25 - 34	19,9	56,0	22,6	18,0	60,3	33,9	67,2	70,6	13,8	3,5	1,8
35 - 54	10,7	50,4	24,5	12,7	52,9	16,2	52,9	76,5	5,9	3,3	1,9
55 o più	2,6	48,5	25,9	8,2	46,8	7,9	42,3	84,1	1,2	3,2	1,8
Titolo di studio											
Fino a licenza media	11,8	50,1	26,3	11,5	50,4	8,5	50,1	83,6	3,7	2,3	1,2
Diploma	12,5	55,0	24,0	18,4	63,4	32,6	68,6	71,2	12,2	3,8	1,7
Laurea o specializz.	12,3	65,2	17,6	20,3	61,4	59,5	75,7	55,7	25,4	3,4	3,5
Totale	**12,2**	**53,6**	**24,2**	**15,4**	**57,1**	**24,8**	**60,9**	**74,9**	**10,0**	**3,0**	**1,7**

(1) Si tratta di una autodichiarazione, non coincidente dunque con la definizione di "persona in carca di occupazione" adottata dall'Istat

(2) Classificazione della azioni di ricerca:
CPI: ha avuto contatti con un CPI per cercare lavoro (escluso il rinnovo dell'iscrizione)
Agenzie private di collocamento o interinali: ha avuto contatti con un un'agenzia privata di collocamento o con un'agenzia interinale
Giornali: ha esaminato offerte di lavoro su giornali – ha messo inserzioni su giornali o risposto ad annunci
Internet: ha cercato lavoro su Internet
Contatti con aziende: ha sostenuto un colloquio di lavoro o una selezione presso privati - ha fatto domande di lavoro o presentato curriculum a privati
Reti informali: si è rivolto a parenti, amici, conoscenti o sindacati
Concorsi pubblici: ha sostenuto prove scritte e/o orali – ha inviato domanda di partecipazione
Lavoro autonomo: ha cercato terreni, locali o attrezzature per avviare un'attività - ha chiesto permessi, licenze o finanziamenti per avviare un'attività

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati ISTAT, Rilevazione delle forze lavoro.

Venendo a quello che dovrebbe essere lo scopo ultimo degli intermediari (pubblici e privati), ossia il reperimento e l'offerta di occasioni di lavoro, può essere stimato che, nel 2005, siano state 57 mila in media ogni trimestre le persone che hanno ricevuto offerte di lavoro dai CPI (il 4% di coloro che hanno avuto contatti negli ultimi 6 mesi); nel caso delle

agenzie interinali e degli altri intermediari tale quota arriva a 136 mila, pari al 31% di chi si è rivolto ad essi nell'ultimo semestre. Riguardo alla distribuzione territoriale delle offerte di lavoro, una prima differenza tra CPI ed altri intermediari è che, nel primo caso, quasi la metà delle offerte è rivolta alle regioni del Mezzogiorno, nel secondo la larga maggioranza di esse si concentra nel Nord. Anche rapportando le offerte di lavoro al totale delle persone che hanno preso contatti negli ultimi 6 mesi, si ottengono risultati molti differenziati tra le aree geografiche: nel caso dei CPI si va dal 3,3% del Centro e del Sud al 6,1% del Nord-est, per gli altri intermediari le percentuali sono molto più elevate con il massimo nel Nord-ovest (36%) ed il minimo nel Mezzogiorno (22%).

Tav. 37. Percentuale di persone che hanno ricevuto offerte di lavoro sul totale di coloro che hanno avuto contatti con i CPI o con altre strutture negli ultimi 6 mesi - media 2005 (valori percentuali + numero totale di offerte ricevute)

	Totale offerte (v.a. in migliaia)	Distribuzione percentuale	% sul totale dei contatti
Centri Pubblici per l'Impiego			
Nord-ovest	11	19,5	4,9
Nord-est	11	18,9	6,1
Centro	8	14,6	3,3
Mezzogiorno	27	47,1	3,3
Italia	57	100,0	3,9
Altri intermediari			
Nord-ovest	51	37,9	36,0
Nord-est	35	25,9	33,4
Centro	26	19,4	29,4
Mezzogiorno	23	16,8	21,9
Italia	136	100,0	30,7

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati ISTAT, Rilevazione delle forze lavoro.

Un ulteriore approfondimento riguardo alle funzioni dei CPI può essere svolto analizzando la sezione dell'indagine sulle Forze Lavoro dedicata all'inizio dell'attività lavorativa; in una specifica domanda si chiede infatti all'intervistato se ha trovato l'attuale lavoro tramite un CPI (o ex Ufficio di Collocamento).

Per analizzare la questione, abbiamo selezionato, per i primi due trimestri degli anni 2004, 2005 e 2006, gli occupati che hanno iniziato l'attuale lavoro (come dipendenti o collaboratori) nell'anno corrente o nel precedente (massimo 18 mesi dall'inizio del lavoro), così da cogliere sia il lavoro a tempo indeterminato che a termine. La tavola 38 riporta, per i tre anni considerati, le percentuali di lavoratori che hanno iniziato l'attuale occupazione tramite un CPI. Tali percentuali, nel complesso di poco inferiore al 3% nel 2004 e nel 2005, pari al 3.3% nel 2006, presentano una certa variabilità secondo le diverse caratteristiche dell'occupazione e dei lavoratori. Esse risultano infatti particolarmente elevate nel Mezzogiorno, per la qualifica di operaio, nei contratti a termine – soprattutto CFL (fino al 2005) e contratti individuali -, tra i settori troviamo l'agricoltura e, all'interno del terziario, le branca "P.A., difesa, assicurazioni sociali obbligatorie"; per quanto riguarda le caratteristiche del lavoratore le quote più alte corrispondono ai meno istruiti ed alle persone più anziane.

Tav. 38. Percentuale di occupati che hanno trovato lavoro tramite CPI sul totale di coloro che hanno iniziato l'attuale occupazione nell'anno corrente o nel precedente. Medie sul primo semestre di ogni anno

	2004	2005	2006
Totale	**2,8**	**2,7**	**3,3**
Ripartizione territoriale			
Nord-ovest	2,6	1,8	2,2
Nord- est	2,7	3,0	3,8
Centro	2,7	2,2	2,1
Mezzogiorno	3,0	3,5	4,7
Carattere dell'occupazione e tipo di contratto			
Tempo indeterminato	1,9	1,8	2,3
Tempo determinato	4,2	4,0	4,7
Settore			
Agricoltura, caccia e pesca	5,4	5,1	14,6
Industria	2,8	2,2	2,6
Altre attività:	2,6	2,7	2,9
- intermediazione monetaria e finanziaria, attività immobiliari	1,8	1,0	4,3
- P.A., difesa, assicurazioni sociali obbligatorie	9,6	10,4	8,7
- istruzione, sanità ed altri servizi sociali	3,2	3,4	3,7
Sesso			
Maschio	2,4	2,3	3,3
Femmina	3,1	3,1	3,4
Classe di età			
15 – 24	2,0	2,4	2,2
25 – 34	2,3	1,8	2,6
35 – 44	3,8	3,8	4,3
45 – 54	3,6	3,2	5,7
55 o più	5,1	5,0	4,8
Titolo di studio			
Fino alla licenza media	3,3	3,2	4,5
Diploma	2,7	2,7	2,8
Laurea o specializzazione	1,1	1,1	1,8

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati ISTAT, Rilevazione delle forze lavoro.

VI.1.3. I dati amministrativi.

Venendo ora ai dati amministrativi, raccolti in collaborazione con le Regioni e le Province, va preliminarmente sottolineata l'estrema frammentarietà del quadro: le regioni per le quali si hanno tutte le informazioni, riguardanti sia lo stock di disoccupati iscritti che i flussi di entrata ed uscita ed i servizi offerti, sono Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria e Marche, nonché la provincia autonoma di Bolzano; per il Veneto i dati, disaggregati per provincia, riguardano il solo primo semestre; anche nel caso di Lazio e Liguria i dati sono forniti a livello provinciale, ma con alcune lacune.

Per quanto riguarda il numero di iscritti ai CPI, la tavola 39 riporta lo stock di disoccupati[53]. Per le regioni per le quali è possibile il confronto, si può osservare una generale

[53] Per disoccupato si intende il soggetto privo di lavoro che abbia presentato dichiarazione di disponibilità ai sensi dell'articolo 2 del D.Lgs. 181/2000 (come modificato dal D.Lgs. 297/2002), che non sia sospeso dallo stato di disoccupazione e che non ne sia uscito, secondo quanto previsto dall'art. 4 del D.Lgs. 181/2000; sono inclusi

crescita dello stock (più consistente in Marche ed Umbria, moderato in Toscana e Friuli Venezia Giulia, nullo in Veneto).

Tav. 39. Disoccupati amministrativi – Stock di fine periodo per classe di età – al 31 dicembre 2005. Dati in migliaia

	2003			2004			2005			variaz. % 2005 2004
	< 25 anni	≥ 25 anni	Totale	< 25 anni	≥ 25 anni	Totale	< 25 anni	≥ 25 anni	Totale	
Liguria (1)							11,6	72,5	84,1	
Trentino A.A.	4,7	16,9	21,5	3,0	13,9	16,9				
P.A. Bolzano							0,6	5,5	6,1	
Veneto (2)				23,6	184,9	208,5	31,0	175,9	206,9	-0,8
Friuli V.G.				8,6	56,3	64,8	7,9	62,1	70,0	8,0
Toscana	37,3	169,1	206,4	39,1	182	221,1	35,5	209,7	245,3	10,9
Umbria	6,1	27,4	33,6	6,5	32,1	38,6	7,5	38,7	46,3	19,8
Marche	10,4	53,6	64,0	10,7	72,8	83,5	12,1	88,5	100,6	20,5
Lazio (3)							112,3	407,3	519,6	
Molise				11,6	42,7	54,3				
Puglia			314,8							

(1) Liguria 2005: Genova e La Spezia dati al 30 giugno
(2) Veneto 2005: dati al 30 giugno
(3) Lazio 2005: Roma e Latina dati al 30 giugno; Viterbo assente

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati forniti dalle Regioni.

Nella tabella 32 lo stock di disoccupati amministrativi viene messo a confronto con gli stock derivati dalla Rilevazione Istat sulle Forze di Lavoro, da una parte il numero dei disoccupati (secondo la definizione OIL[54]), dall'altra quello degli utenti dei CPI (contatti negli ultimi 2 anni). Come si può osservare nelle ultime due colonne della tabella, il numero dei disoccupati rilevati nei CPI è, tranne il caso di Bolzano, sempre di molto superiore sia al primo indicatore che al secondo. Tali differenze, in parte attribuibili alla diversa definizione degli aggregati, sono principalmente dovute a due fattori: da un lato molte persone rilasciano la dichiarazione di disponibilità pur non essendo realmente disponibili a lavorare o a cercare attivamente un'occupazione (sovrastima dei disoccupati), dall'altra molte delle uscite non vengono registrate per tempo soprattutto a causa dei ritardi nell'inserimento delle comunicazioni di assunzione nei sistemi informativi (sottostima delle cancellazioni).

anche i soggetti che conservino lo stato di disoccupazione perché occupati con bassa retribuzione, secondo quanto previsto dall'art. 4 del D.Lgs. 181/2000.

[54] Come è noto la definizione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), adottata nella generalità delle statistiche internazionali (e ripresa dai Regolamenti Comunitari che regolano la rilevazione europea sulle forze lavoro), considera come persone in cerca quelle non occupate, ma disponibili a lavorare ed in ricerca attiva di un lavoro. Le linee guida OIL del 1992 sono poi state precisate, quanto al periodo di riferimento della ricerca (le ultime 4 settimane), dalle prassi OCSE e dai regolamenti comunitari; in base al glossario ISTAT sono considerate "persone in cerca" quelle tra 15 e 74 anni che: hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nei trenta giorni che precedono l'intervista e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive all'intervista; oppure, inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla data dell'intervista e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive all'intervista, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro.

Tav. 40. Disoccupati amministrativi – Stock di fine periodo per classe di età – al 31 dicembre 2005. Dati in migliaia

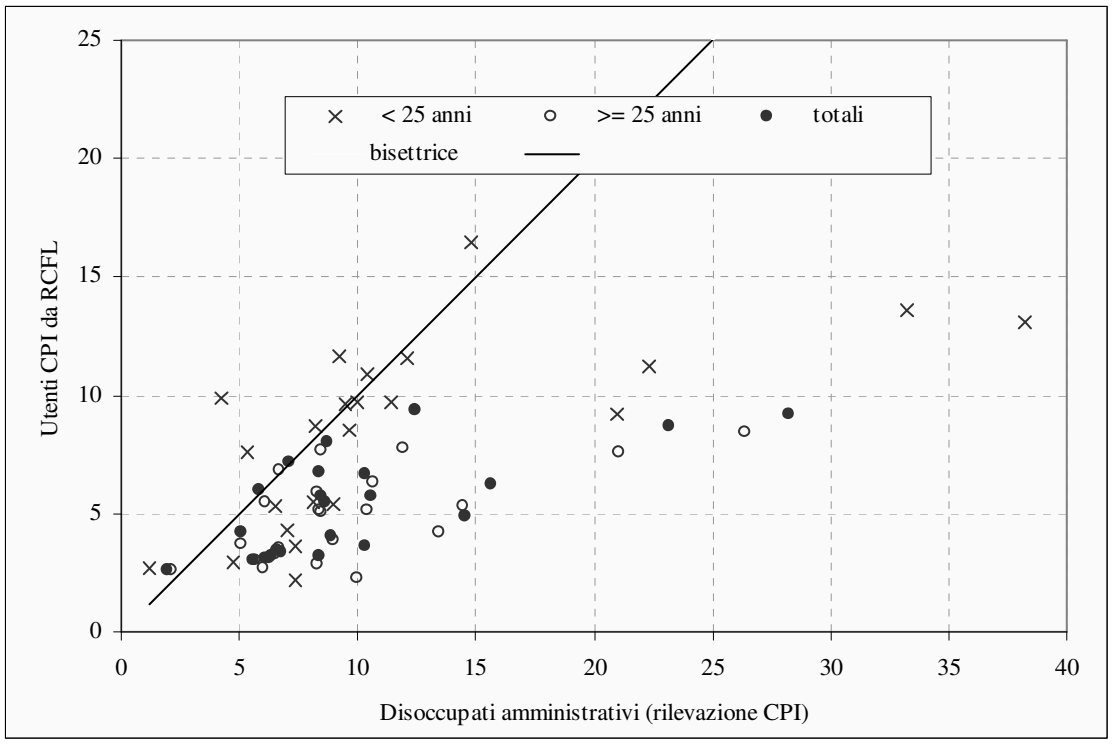
	Disoccupati amministrativi 2005	Dati da RCFL (media 2005)		Disoccupati amm.vi / disoccupati RCFL	Disoccupati amm.vi / utenti CPI (RCFL)
		Stock disoccupati (definizione OIL)	Utenti CPI (contatti negli ultimi 2 anni)		
Liguria (1)	84,1	29,1	56,9	2,9	1,5
P.A. Bolzano	6,1	6,2	8,3	1,0	0,7
Veneto (2)	206,9	74,8	107,8	2,8	1,9
Friuli V.G.	70,0	20,8	32,1	3,4	2,2
Toscana	245,3	89,8	134,0	2,7	1,8
Umbria	46,3	23,1	37,4	2,0	1,2
Marche	100,6	35,0	65,3	2,9	1,5
Lazio (3)	519,6	148,3	195,4	3,5	2,7

(1) Liguria 2005: Genova e La Spezia I° trimestre
(2) Veneto 2005: I° trimestre
(3) Lazio 2005: Roma e Latina I° trimestre, Viterbo assente

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati forniti dalle Regioni e su dati ISTAT, Rilevazione continua delle forze lavoro.

Nella figura 39 le regioni o, se disponibili, le province, sono rappresentate sul piano secondo la percentuale di disoccupati amministrativi (dati dalle Regioni) e di utenti dei CPI (dati da RCFL) sul totale della popolazione di età 15-64.

Fig. 39 Distribuzione delle province/regioni secondo il numero di iscritti ai CPI (disoccupati amministrativi) ed il numero di utenti (RCFL) (% sul totale popolazione 15-64) - media 2005



Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati forniti dalle Regioni e su dati ISTAT, Rilevazione continua delle forze lavoro.

Per quanto riguarda i flussi di ingresso nella disoccupazione[55] (tavola 41), si può osservare una maggiore affluenza nel secondo semestre rispetto al primo, presumibilmente concentrata nei mesi estivi. Confrontando i flussi di ingresso nella disoccupazione (a livello regionale) con il dato RCFL riguardante le persone disoccupate con una anzianità fino ai 6 mesi, si nota una certa coerenza; ciò rafforza la convinzione secondo cui, stante l'attuale situazione dei servizi per l'impiego, i flussi in ingresso costituiscono (ove disponibili) al momento un indicatore statistico sulla situazione del mercato del lavoro locale più significativo degli stock.

Tav. 41. Disoccupati amministrativi – flusso semestrale in entrata – al 31 dicembre 2005. Dati in migliaia

	2003		2004		2005		var. % 2005/2004		RCFL 2005	
	I sem	II sem	I sem	II sem	I sem	II sem	I sem	II sem	disoccupati ≤ 6 mesi dis.	A / B
						(A)			(B)	
Liguria	18,3				19,3	25,2			15,2	1,7
P.A. Bolzano					4,2	5,9			3,2	1,8
Veneto			32,2	39,3	37,8		17,4		40,6	0,9
Friuli V.G.			10,6	11,6	11,9	14,1	12,2	21,3	9,6	1,5
Toscana	52,8	62,0	39,7	46,1	40,3	46,4	1,5	0,6	37,1	1,3
Umbria			9,6	9,1	7,7	8,9	-20,2	-2,3	7,8	1,1
Marche		38,7	15,1	14,1	27,3	24,6	80,9	74,8	12,4	2,0
Lazio (1)					46,9	49,5			52,9	1,1
Abruzzo	26,4	29,3		31,4						
Molise			3,5	6,3						

(1) Lazio 2005: I sem mancano Rieti e Frosinone, II sem manca Latina

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati forniti dalle Regioni e su dati ISTAT, Rilevazione delle forze lavoro.

Tra i servizi offerti dai CPI vengono rilevate le due voci "Colloqui di orientamento" e "Offerte di lavoro, formazione o altre misure di riqualificazione". Ne risulta un quadro piuttosto (forse fin troppo) lusinghiero, con percentuali molto alte e talvolta superiori al flusso annuo dei disoccupati.

[55] Il riferimento è al flusso cumulato, in un determinato lasso di tempo, delle dichiarazione di disponibilità rese ai sensi dell'articolo 2 del D.Lgs. 181/2000 (come modificato dal D.Lgs. 297/2002) da soggetti privi di lavoro. Non sono considerati nuovi entrati coloro che, già iscritti alla prima classe delle liste di disoccupazione, hanno presentato dichiarazione di disponibilità ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del D.Lgs. 297/2002. Similmente, la fine della sospensione non produce un nuovo rientro nello stato di disoccupazione.

Tav. 42. Colloqui ed offerte di lavoro o misure di politica attiva del lavoro – anno 2005. Dati in migliaia.

1) Colloqui orientamento

	Adolescenti	Giovani	Donne	Disoccupati di lunga durata	Altri disoccupati	Altri non disoccupati	Totale	% sul flusso annuo dei disoccupati amministrativi
PA Bolzano	0,20	0,78	0,01	0,00	3,69	0,78	5,47	54,4
Veneto (1)							22,29	59,0
Friuli-Ven. Giulia								
Liguria (2)	0,27	5,00	0,81	5,74	6,90	1,66	20,39	61,6
Toscana	4,21	33,77	21,25	55,88	40,02	1,54	156,66	180,7
Umbria	0,30	6,41	3,11	2,32	8,97	2,77	23,88	144,3
Marche	0,34	3,29	0,23	9,64	15,21	2,42	31,12	59,9
Lazio (3)	0,12	1,14	0,54	2,18	0,54	0,09	4,60	28,5

2) Offerte di lavoro, formazione o altre misure di riqualificazione

	Adolescenti	Giovani	Donne	Disoccupati di lunga durata	Altri disoccupati	Altri non disoccupati	Totale	% sul flusso annuo dei disoccupati amministrativi
PA Bolzano	0,37	1,61	0,02	0,00	7,66	2,50	12,17	121,0
Veneto (1)							46,56	123,1
Friuli-Ven. Giulia	2,28	9,68	0,04	0,08	0,06	0,90	13,04	50,2
Liguria (2)	0,08	4,34	1,16	3,03	3,84	2,46	14,91	45,1
Toscana	3,45	43,78	25,60	73,18	59,92	1,38	207,30	239,2
Umbria	0,17	12,58	4,25	8,03	7,22	8,97	41,22	249,1
Marche	0,28	3,57	0,67	21,02	17,09	6,66	49,29	94,8
Lazio (3)	0,03	0,19	0,13	0,08	0,22	1,15	1,79	11,1

(1) Veneto: primo semestre

(2) Liguria: solo province di Genova e Savona

(3) Lazio: Roma assente, Frosinone e Rieti solo secondo semestre

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Coordinamento Attività Statistiche) su dati forniti dalle Regioni.

VI.2. Relazioni tra sistema pubblico e privato dei servizi al lavoro. Evidenze dai monitoraggi Isfol[56].

Il tema complesso e delicato dei rapporti tra servizi pubblici e privati per l'impiego, ad un triennio dall'entrata in vigore dell'ultima riforma sul mercato del lavoro (Legge 30/2003 e relativi decreti attuativi), può essere indagato analizzando i risultati più recenti dei monitoraggi condotti dall'Isfol[57], da un lato su un campione rappresentativo di Centri per l'impiego (Cpi) e, dall'altro, sull'universo delle Agenzie per il lavoro (Apl) che risultano iscritte all'Albo unico informatico del Ministero del Lavoro, in quanto autorizzate a svolgere attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale/*outplacement*. La lettura delle informazioni specularmente desunte dalle indagini sopra richiamate offre l'opportunità di osservare la percezione del versante pubblico e di quello privato - ivi inclusi i cosiddetti "Intermediatori speciali" (Università, Scuole, Comuni, Camere di Commercio, Enti bilaterali, Associazioni di categoria), beneficiari di un regime di autorizzazione a requisiti agevolati (art. 6 del D. Lgs 276/2003) – rispetto all'evoluzione del sistema "misto" dei servizi al lavoro, verificando così le interpretazioni (più o meno convergenti) del fenomeno da parte della stessa platea di attori che ne sono coinvolti.

VI.2.1. Operatori privati autorizzati: stato dell'arte e tendenze evolutive

Dal confronto numerico tra i soggetti che svolgevano attività di "mediazione" intesa in senso lato prima dell'entrata in vigore della Riforma e gli operatori autorizzati alla data di novembre 2006 secondo i dati reperibili dall'Albo unico informatico del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale[58], è possibile, se pur con la necessaria cautela trattandosi di uno scenario in costante evoluzione, sollevare alcune questioni legate alle variazioni percentuali (in positivo o in negativo) riferite alle diverse categorie di Apl (tav. 43).

Tav. 43. Numerosità operatori privati ante e post riforma

Tipologia di Agenzia	Ante riforma [2002]	Post riforma [2006]	Var. ass	Var. perc.
Somministrazione generalista (a)	73	85	+ 12	+ 16,4
Intermediazione	25	15	- 8	-34,8
Ricerca e Selezione	389	541	+ 152	+ 39,1
Ricollocazione	43	18	-25	-58,1
Totale	*530*	*659*	*+ 129*	*+ 24,3*

(a) Al momento della rilevazione, un solo soggetto risultava autorizzato ad operare come Agenzia di somministrazione "specialista" (*staff leasing*).

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, novembre 2006

L'incremento pari a oltre il 24% degli operatori privati complessivamente considerati è da attribuirsi per lo più all'*exploit* delle Agenzie di ricerca e selezione, seguite dalle cc.dd. "generaliste" (che registrano un aumento del 16,4%): queste ultime, potenzialmente "polifunzionali" poiché non più vincolate allo svolgimento della sola attività di

[56] A cura di Germana Di Domenico, Isfol "Area Ricerche sui Sistemi del Lavoro"

[57] Il riferimento temporale è all'anno 2005 per l'indagine campionaria (con metodo C.a.p.i) sui Centri pubblici per l'impiego ed al primo semestre del 2006 con riguardo al monitoraggio *C.a.w.i* (*Computer Assisted Web Interviewing*) sulle Agenzie private per il lavoro. Si precisa che i dati riportati nelle tabelle relative al primo *target* di riferimento sono espressi in valori percentuali calcolati sulla numerosità dei Cpi campione, ponderati coi coefficienti di riporto all'universo. Le informazioni che riguardano, invece l'altro gruppo di osservazione (Apl) sono frutto di elaborazioni su un tasso di *redemption* pari a circa il 40% dei rispondenti sul totale.

[58] http://www.welfare.gov.it/Lavoro/OccupazioneEMercatoDelLavoro/AlboInformatico/default.htm

somministrazione, sembrano essersi giovate proprio del superamento dell'oggetto sociale esclusivo previsto dal legislatore, che ha in tal modo incentivato lo sfruttamento di "economie" di tipo organizzativo-funzionale[59]. A fronte di ciò si registra un ridimensionamento dei soggetti che svolgono attività di *outplacement* (diminuiti, in termini assoluti, da 43 a 18) e, probabilmente scoraggiate dal requisito della diffusione territoriale minima (presenza di filali in almeno quattro regioni[60]), delle nuove Agenzie di intermediazione (15) in numero inferiore rispetto alle preesistenti Società di mediazione (25).

Si delinea, pertanto, un mercato dominato dalle Agenzie di somministrazione e da quelle di ricerca e selezione del personale. Rispetto a tali tipologie, i monitoraggi condotti nel biennio 2005-06 dall'Isfol sull'universo delle Apl autorizzate[61] evidenziano, peraltro, una certa dicotomia, con riguardo, in primo luogo, al profilo dimensionale e a quello relativo alle risorse umane: le generaliste risultano di regola connotate da dimensioni riconducibili alle imprese medio-grandi e, conseguentemente, denotano una più elevata "densità occupazionale" rispetto a quelle di ricerca e selezione[62]. Alcuni tratti distintivi emergono anche con riferimento alle iniziative legate all'attività di formazione; in questo caso, le differenze appaiono strettamente correlate al relativo segmento di mercato: per le Agenzie di ricerca e selezione i corsi di formazione sono prioritariamente orientati a soddisfare le richieste di domanda di lavoro qualificato e specializzato (figure professionali specifiche) per lo più nel settore dei servizi anche avanzati, diversamente dalle Agenzie di somministrazione che tendono a servire un'utenza di profilo medio-basso e riguardante per il 50% l'industria manifatturiera. Osservando, poi, la distribuzione geografica delle sedi principali delle due categorie di Agenzie appena indicate e l'articolazione delle relative unità organizzative sul territorio, emerge una più marcata presenza nelle aree del Centro-Nord (per lo più quelle interessate da distretti industriali) nelle aree metropolitane e nei capoluoghi di provincia, con l'eccezione delle Agenzie di somministrazione, le cui unità organizzative (oltre 2500 con 9.800 dipendenti[63]) risultano presenti in maniera piuttosto capillare, se pur con una maggiore concentrazione in quattro regioni del 70% delle filiali (di cui il 30% in Lombardia).

---

[59] Riguardo alle funzioni espletate, rispetto al 2005 risulta aumentata, per tutte le attività considerate, la percentuale di Agenzie di somministrazione polifunzionali: circa il 90% delle generaliste svolge anche attività di ricerca e selezione (a fronte del 60% rilevato nel 2005) e la quota di quelle che si occupano di *outplacement* e di intermediazione risulta (come anche per le Agenzie di ricerca e selezione) pressoché raddoppiata nel corso dell'ultimo anno. All'elevata numerosità di imprese committenti per l'attività di somministrazione di manodopera a tempo determinato (oltre 4000 nel I semestre del 2006) si contrappone l'esiguità di quelle riferite, nello stesso arco di tempo, allo *staff leasing,* peraltro concentrate in un numero ridotto di regioni.

[60] A ciò potrebbero utilmente ovviare i regimi di autorizzazione regionale, tuttora operanti però in poche realtà a livello nazionale (Marche, Toscana, Emilia Romagna e, più recentemente, Lombardia e Campania. Va, comunque, precisato che il regime transitorio regionale (D.Lgs. 251/2004) consente ai soggetti autorizzati ai sensi della disciplina previgente, "in attesa delle normative regionali", di continuare a svolgere provvisoriamente la loro attività, ancorché "con esclusivo riferimento ad una singola regione".

[61] Cfr, *Il nuovo mercato delle Agenzie per il lavoro in Italia. Prime evidenze empiriche*", G. Di Domenico e M. Marocco (a cura di), Isfol, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego n° 10/2005; *Agenzie per il lavoro ed Intermediari speciali. Risultati d'indagine 2006*"di G. Di Domenico e M. Marocco, Isfol Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego n° 8/2006

[62] In via generale, risulta un incremento della quota femminile del personale nel 2006 (76,5%) rispetto al 2005 (66.1%). Quanto alle "figure professionali" presenti nelle unità organizzative, quelle maggiormente diffuse riguardano il "selezionatore" e il "consulente alle imprese", mentre i profili del "mediatore culturale", "operatore per le fasce deboli", "formatore "ed "orientatore" risultano poco rappresentati.

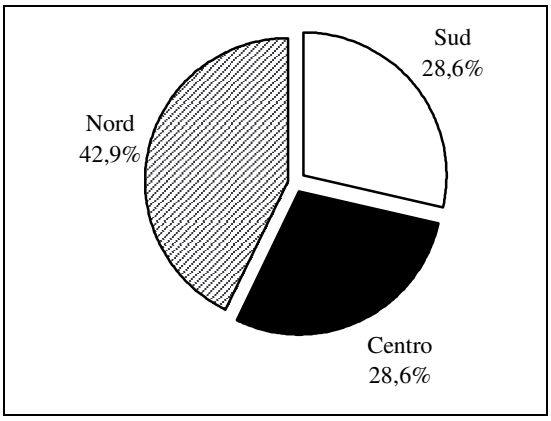
[63] Sebbene il numero di filiali possa apparire elevato, se si guarda al totale dei soggetti autorizzati (85), questo ne risulta indubbiamente ridimensionato ove lo si confronti con quello di altri contesti nazionali (ad esempio, Germania: 4000; Spagna: 341).

Come per alcune tipologie di Apl, anche nel caso degli operatori autorizzati "in regime speciale" pare aver influito negativamente sull'espansione del settore l'inerzia delle Regioni a legiferare, soprattutto per quei soggetti (Comuni, Camere di Commercio e Scuole) che possono agire quali intermediari solo mediante l'autorizzazione da parte di tali amministrazioni.

Per quanto riguarda le Università, invece, intendendosi abilitate all'intermediazione *ope legis* salvo relativa "comunicazione" al Ministero, è indubbio come il Decreto abbia costituito un'occasione preziosa per razionalizzare il ruolo che esse già da tempo svolgevano sul mercato del lavoro, attribuendo loro lo *status* di soggetti abilitati a svolgere *anche* attività di incontro tra domanda ed offerta di lavoro; circa il 60% degli Atenei rispondenti, il 40% dei quali localizzati nel Nord (fig. 40), si è attivato in questa direzione, predisponendo sportelli o spazi *ad hoc* in oltre l'86% dei casi osservati (fig 41). A fronte di un riscontro positivo rispetto alle attività complementari al *matching* (es: orientamento professionale, iniziative formative – cfr tab 2), un numero decisamente esiguo di Università risulta, invece, svolgere mansioni di natura amministrativo-adempimentale (comunicazioni di assunzione, cessazione, proroga e trasformazione dei rapporti di lavoro, pratiche di gestione previdenziale-assicurativa), il che sembra coerente con l'esigenza di attribuire loro un ruolo qualitativamente diverso da quello di meri "uffici di collocamento". Nello specifico, la quasi totalità delle strutture che svolgono attività di intermediazione implementano azioni di promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; i canali a tal fine privilegiati sono rappresentati dall'invio di materiale informativo e dall'organizzazione di eventi a ciò dedicati (convegni, seminari, fiere), seguiti dal mezzo radio-televisivo e dal *web*[64].

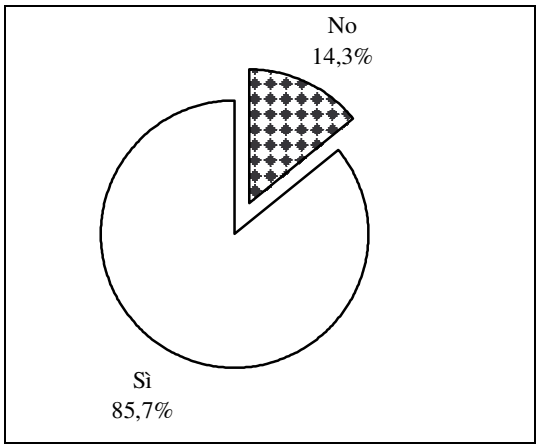
[64] Su un insieme di 85 soggetti rappresentati da Università (pubbliche e private) e Fondazioni Universitarie contattati nell'ultimo bimestre del 2005 un numero pari a 24 ha restituito informazioni esaustive sulle attività da esse espletate in relazione alle tematiche del mercato del lavoro e, nello specifico, ai servizi di intermediazione come previsti dal D.Lgs. n. 276/2003. La numerosità dell'universo di riferimento (84 Università e 1 Fondazione Universitaria) è stata ricostruita partendo dalla banca dati delle Università presente nel sito del MIUR.

Fig. 40 Distribuzione territoriale delle Università che hanno attivato servizi di intermediazione



Fonte: Indagine Isfol sulle Università, 2006.

Fig. 41 Esistenza di sportelli per l'intermediazione e/o spazi ad hoc



Fonte: Indagine Isfol sulle Università, 2006.

Tav. 44. Servizi di intermediazione attivati per tipologia (valori percentuali)

Servizi attivati ai fini dell'intermediazione	Valori percentuali (su tot. Università intervistate)
Attività di promozione/marketing	54,2
Incontro domanda-offerta (*placement*)	54,2
Adempimenti amministrativi	8,3
Orientamento professionale	50,0
Attività formative	25,0

Fonte: Indagine Isfol sulle Università, 2006.

Viene alla luce, infine, una interessante diversificazione (che emerge poi con tutta evidenza nei rapporti instaurati con il sistema Spi di cui si dirà nei pargarafi seguenti) dei soggetti afferenti al "mercato privato" in operatori che, *de iure* e *de facto*, adottano logiche *profit* (Apl) ed attori che, pur iscritti all'Albo a seguito di autorizzazione ministeriale, agiscono, in taluni casi, con approcci maggiormente associabili al pubblico, innanzitutto perchè "istituzionalmente" *non* perseguono finalità di lucro; ci si riferisce, in particolare, alle Associazioni di categoria[65] e alla Fondazione dei consulenti del lavoro[66], autorizzate ad operare in qualità di "Agenzie di intermediazione".

VI.2.2. La natura dei rapporti tra pubblico e privato: frequenza, formalizzazione ed incidenza per ripartizione geografica

Analizzando i contatti tra Centri per l'impiego ed altri operatori della "mediazione", emerge, sotto il profilo *quantitativo*, una proporzione più elevata di Cpi che si relazionano con i "soggetti in regime speciale" piuttosto che con il "privato in senso stretto"; il dato è confermato – peraltro con maggiore omogeneità a livello territoriale[67] – ove si osservi la *frequenza* con cui tali rapporti si verificano.

[65] Si ricorda che le Associazioni ad oggi autorizzate rappresentano la sola componente datoriale, non risultando iscritto all'Albo alcun Sindacato dei lavoratori.

[66] Nel corso del 2006, il 4% dell'intera categoria dei Consulenti del lavoro ha ottenuto mandato ad esercitare l'intermediazione (oltre 850 deleghe).

[67] La disaggregazione geografica evidenzia per le regioni del Centro-nord quote più elevate di Cpi aventi rapporti con le Agenzie di ricerca e selezione del personale e di somministrazione, tipologie di Apl che ad oggi dominano

Tav. 45. Cpi aventi rapporti continuativi e relazioni formalizzate (a) con Apl ed altri intermediari, % Cpi per area geografica.

soggetti	Nord-Ovest		Nord-Est		Centro		Sud e Isole		Totale	
	Continui	Formali	Continui	Formali	Continui	Formali	Continui	Formali	Continui	Formali
Ag. di ricerca e selezione del personale	43,1	27,5	42,0	12,1	21,3	19,6	31,4	24,1	35,2	22,3
Ag. di somministrazione	72,6	56,2	51,2	17,6	62,7	23,8	50,8	23,3	59,4	31,2
Ag. di intermediazione	25,1	25,1	23,0	0,0	20,4	18,2	38,1	21,4	29,9	19,3
Ag. per il supporto alla ricollocazione professionale	10,5	54,6	37,0	37,0	20,6	37,0	45,8	76,6	27,3	55,6
Università	19,5	12,0	37,6	33,9	26,1	27,7	22,3	66,3	25,2	36,7
Consulenti del lavoro	73,4	40,4	85,4	7,9	90,5	42,2	62,1	27,6	73,9	29,9
Comuni	57,3	28,6	49,9	71,1	78,1	63,2	50,9	60,6	56,8	53,9
Associazioni sindacali e datoriali	36,3	12,0	69,0	21,2	50,5	18,6	39,9	45,0	49,3	25,0
Camere di Commercio	30,0	9,1	27,0	52,6	55,8	43,2	0,0	57,7	32,4	39,3
Scuole	66,6	51,9	33,6	43,7	59,6	46,4	66,8	70,5	57,0	55,4

(a) Per formalizzata si intende una relazione avente ad oggetto partnership istituzionalizzate o progetti congiunti sulla base di convenzione ad hoc.

Fonte: Isfol, Indagine campionaria sui Cpi [2005]

I valori più elevati si registrano per i Consulenti del lavoro (complice anche la parte importante che tale categoria recita in relazione agli adempimenti meramente formali legati alle comunicazioni di assunzione e cessazione)[68], cui fanno seguito Scuole, Comuni e Associazioni di categoria, mentre solo il 30% circa dei Centri risulta interagire sistematicamente con Università e Camere di Commercio. A livello territoriale, le regioni del Centro registrano la quota più elevata di rapporti con consulenti, Comuni e Camere di Commercio (rispettivamente per il 90,5%, 78,1% e 55,8% dei Cpi osservati); nel Nord-Est, invece, prevalgono gli scambi regolari con le Università (37,6%) e le Associazioni sindacali e datoriali (69%); è al Sud, infine, che si registra la proporzione maggiore di Cpi che dichiara di avere rapporti continuativi con gli Istituti scolastici (66,8%) (tab. 37).

Sul fronte delle Apl, i contatti maggiormente frequenti riguardano quelle di somministrazione (60% circa[69]), a fronte di un più modesto 27,3% riferito alle agenzie di *outplacement*.

La situazione è, però, diversamente interpretabile se, in luogo della presenza/numerosità dei contatti, si osserva la "formalizzazione" (o meno) degli stessi che ne denota, ove sussista, maggiore strutturazione, vincolatività e, in linea di principio, condivisione di logiche (anche operative) rispetto all'elaborazione/gestione di progetti o attività in convenzione: in altre parole, rappresenta una connotazione di natura *qualitativa* dei rapporti.

In tal caso, differentemente da quanto sopra rilevato, si registra un numero più importante di relazioni "istituzionalizzate" (in oltre la metà dei casi) proprio con le Agenzie di ricollocazione professionale, a fronte di valori ben più contenuti rispetto alle Agenzie di somministrazione (31,2%), di ricerca e selezione (22,3%) e di intermediazione (19,3%). Non dissimile è la situazione quando si guardi agli altri operatori: i rapporti risultano formalizzati,

il mercato privato dei servizi all'impiego e che risultano localizzate prevalentemente in tale area del Paese (Cfr. par. 1).

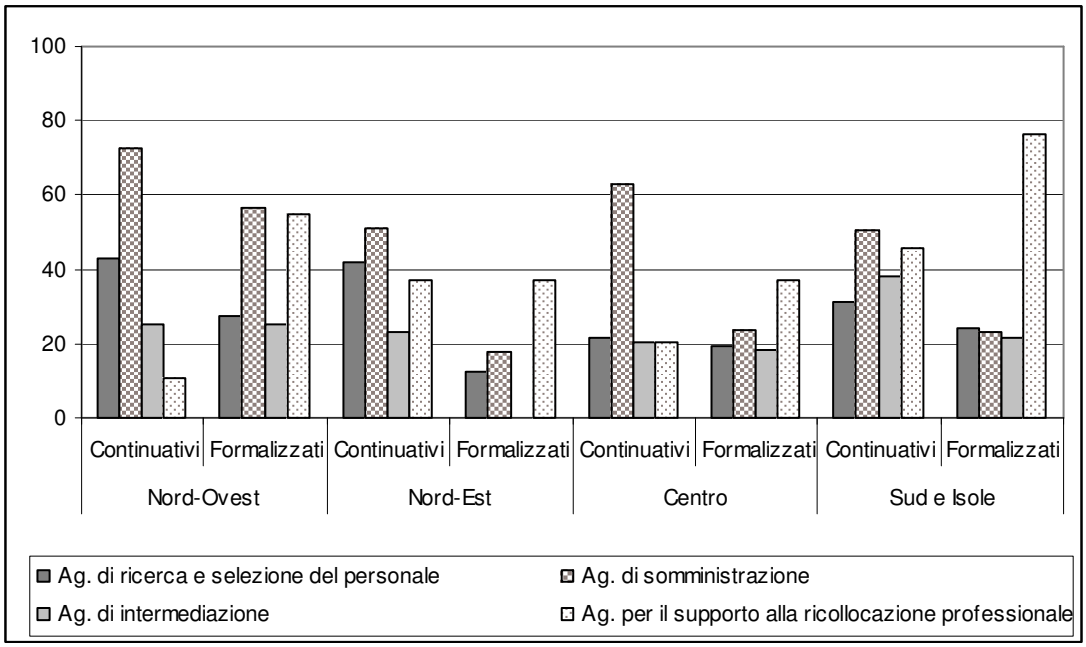
[68] Avendo riguardo alla "formalizzazione" dei rapporti stessi lo scenario muta infatti considerevolmente.

[69] Sotto tale profilo, va ricordato che le Agenzie di somministrazione si configurano, sul versante della domanda, anche come "clienti" del sistema pubblico, in quanto, assumendo esse stesse i soggetti da inviare in missione presso le aziende utilizzatrici, rappresentano (potenziali) datori di lavoro.

in poco più della metà dei casi, con Scuole e Comuni, mentre la proporzione scende al di sotto del 40% con le Università e le Camere di Commercio ed è inferiore al 30% nel caso delle Associazioni di categoria e dei Consulenti del lavoro.

Dalla lettura geografica del fenomeno (fig. 42) emerge come i Cpi abbiano consolidato i propri rapporti con i soggetti privati che operano sul mercato del lavoro, soprattutto nelle regioni del Nord-ovest; un'eccezione è ancora una volta da riferirsi alle Agenzie per il supporto alla ricollocazione professionale con le quali le relazioni formalizzate sono prevalentemente concentrate nell'area meridionale del Paese, ove particolarmente frequenti, come del resto nel Centro Italia, risultano anche i rapporti con gli "intermediatori speciali".

Fig. 42 Frequenza e natura dei rapporti con le Agenzie per il Lavoro. % Cpi per area geografica



Fonte: Isfol, Indagine campionaria sui Cpi [2005]

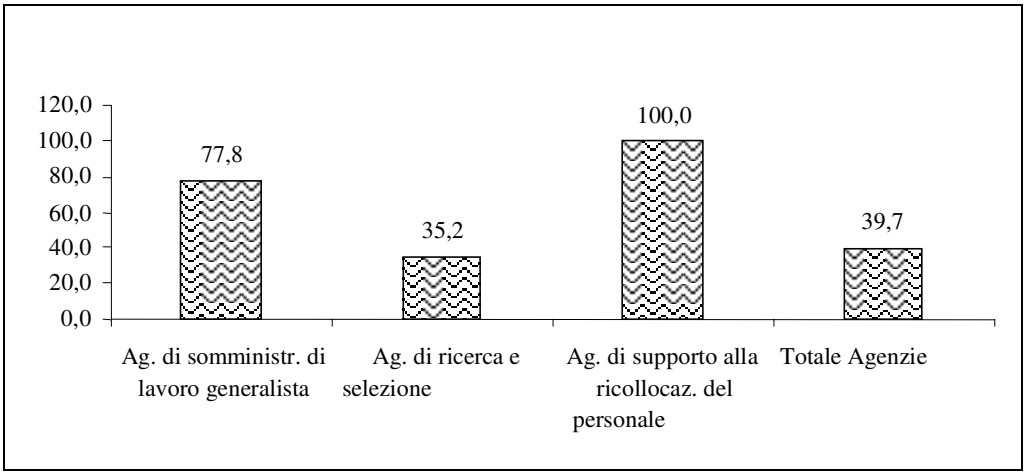
In sintesi, gli operatori con cui la grande maggioranza dei Cpi (60%) ha rapporti più frequenti sono le Agenzie di somministrazione, soprattutto al Centro-nord, seguite da quelle di ricerca e selezione (come riscontrato per la metà dei Centri oggetto del monitoraggio); risulta, invece, più limitato il numero di scambi con le Agenzie di ricollocazione (21% circa dei Cpi in media nazionale), sebbene tali rapporti si presentino "qualitativamente" più forti, trattandosi di relazioni formalizzate per quasi il 56% dei casi concentrati nel Nord-Ovest e nel Sud del paese; ciò sembra peraltro confermare quanto emerge dall'analisi degli "studi di caso" a livello di sistemi regionali e provinciali per l'impiego, ove si riscontrano come uniche soluzioni di interazione formalizzata e sistematica tra Apl e Spi riguardino appunto le attività di ricollocazione del personale nelle aree del paese maggiormente coinvolte da problemi di crisi aziendali[70].

Nella stessa direzione possono leggersi i dati del monitoraggio sulle Apl, secondo i quali risulta piuttosto significativa la quota di Agenzie (circa il 40%) che dichiarano di "cooperare" con il sistema pubblico (figura 43); ciò riguarda, in particolare, la totalità di

[70] Cfr. G. Di Domenico, "Partnership pubblico-privata nelle azioni di prevenzione e di lotta alla disoccupazione di lunga durata in Italia. Esperienze territoriali e prime valutazioni di efficacia" in Quaderni Spinn 1/2006.

quelle che svolgono attività di *outplacement*, seguite con un certo distacco da quelle generaliste (78%) e di ricerca e selezione (35%).

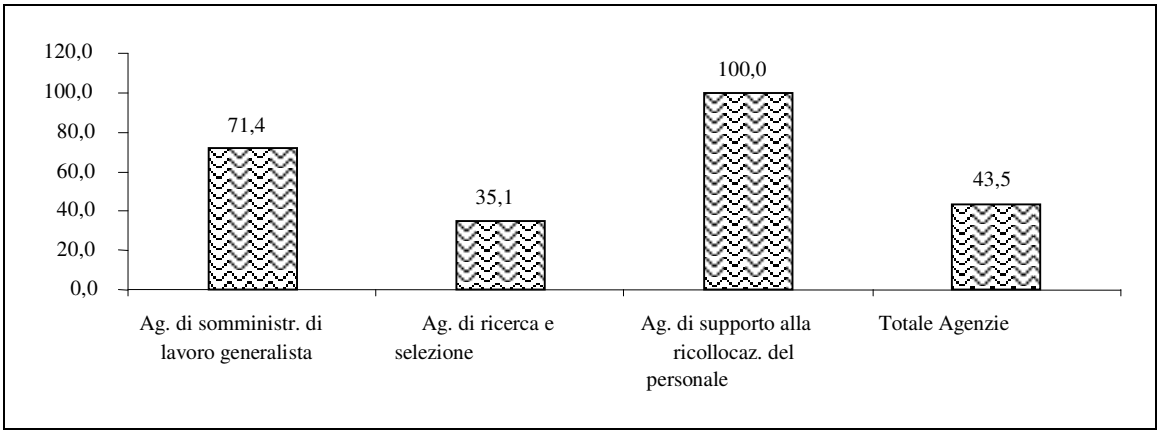
Fig. 43 Cooperazione con il sistema Spi (% Apl su totale intervistate)



Fonte: Isfol, monitoraggio sulle Apl [2006]

Focalizzando l'attenzione sulle Agenzie che dichiarano di "interagire" con il sistema dei servizi pubblici per l'impiego, rispetto alla *natura* (più o meno "istituzionalizzata") della relazione intrattenuta, si può riscontrare che si tratta di rapporti formalizzati per la totalità delle agenzie di supporto alla ricollocazione, a conferma del dato rilevato sul versante pubblico, e per buona parte di quelle di somministrazione; ciò si verifica meno frequentemente, invece, per quelle di ricerca e selezione che sembrano, peraltro, preferire relazioni di carattere più sporadico rispetto alle altre tipologie (figura 44).

Fig. 44 Relazioni formalizzate con il sistema Spi (% Apl su totale intervistate)



Fonte: Isfol, monitoraggio Apl 2006

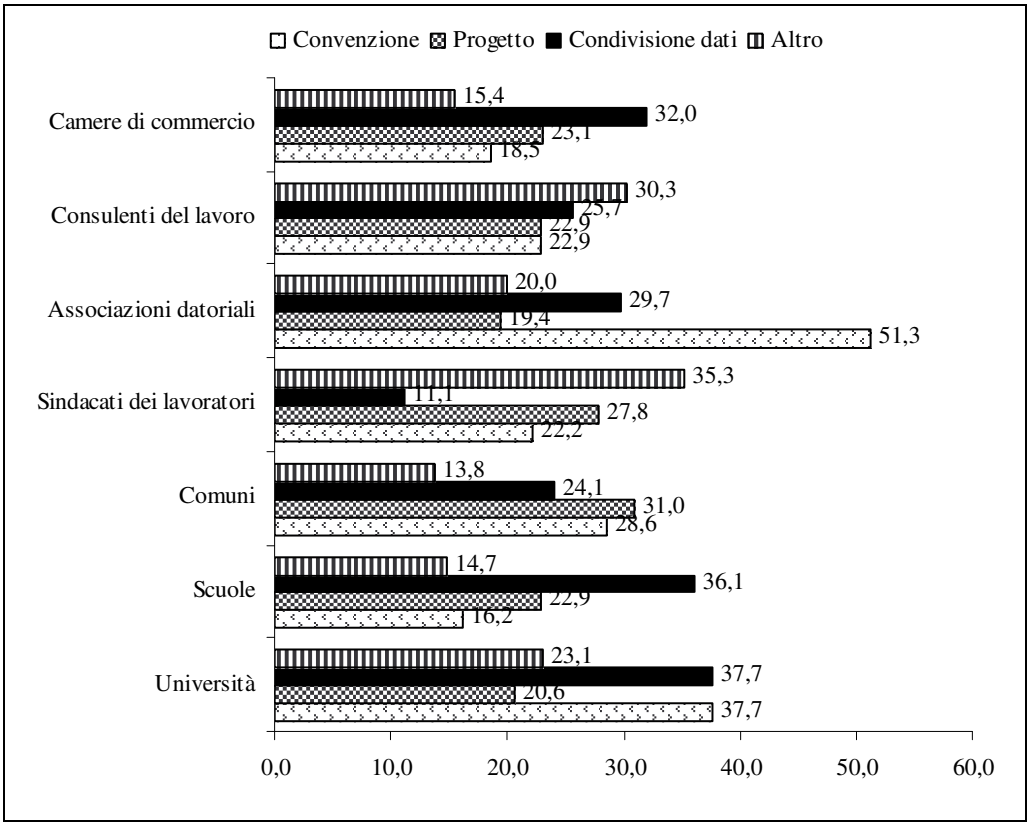
VI.2.3. Modalità di interazione tra servizi pubblici e privati

L'indagine sulle Apl ha inteso approfondire, tra gli altri aspetti, le modalità in cui si esplicitano i rapporti che esse intrattengono con altri soggetti (non solo Cpi) che operano sul mercato del lavoro (figura 45).

In primo luogo, si osserva una maggiore intensità relazionale, a mezzo di "convenzioni", con le Associazioni datoriali (51% in media) e con le Università (38%); la realizzazione di "progetti" congiunti connota, invece, per lo più le relazioni con i Comuni

dove supera il 30%. Si dichiara, inoltre, di interagire anche attraverso forme quali la "condivisione dei dati" soprattutto con Università, Scuole, Camere di Commercio e Associazioni datoriali (meno con i Sindacati, cosa che pare poter confermare la tendenza delle Apl a "servire" la domanda piuttosto che l'offerta di lavoro).

Fig. 45 Relazioni con altri soggetti – Totale Agenzie (% Apl su totale intervistate)



Fonte: Isfol, monitoraggio Apl 2006

Scomponendo il dato per tipologia di Agenzia si evidenzia una preferenza da parte delle generaliste a relazionarsi tramite "convenzione", soprattutto con i Consulenti del lavoro, le Università e i Comuni; le Agenzie di ricerca e selezione tendono a preferire la "modalità progettuale"[71] con Scuole e Comuni, oppure "in convenzione" con Associazioni datoriali ed Atenei. Infine, le Agenzie di *outplacement* si confermano come le più propense ad istituire diverse modalità di interazione formalizzata (in particolare "progetti", presumibilmente di reinserimento professionale dei lavoratori espulsi) con tutti i soggetti potenzialmente coinvolti in attività di supporto alla ricollocazione o contigue. Vale la pena richiamare, infine, il dato relativo al coinvolgimento delle Agenzie, o delle loro Associazioni di rappresentanza, in *progetti di collaborazione* con il sistema pubblico di servizi per l'impiego: si tratta di iniziative tuttora sporadiche, riguardando appena il 12% delle Apl complessivamente considerate, sebbene se ne riscontri un incremento rispetto al 2005[72].

Sul fronte delle *reti telematiche*, circa un quarto del totale delle Agenzie (con una chiara prevalenza delle generaliste e di quelle di *outplacement*) risulta aver attivato *collegamenti* con gli Enti previdenziali e assistenziali (Inps ed Inail), mentre appena l'8% delle Apl

[71] Interessa peraltro sottolineare l'ampia componente residuale (voce "altro") che connota le risposte pervenute dalle Agenzie di ricerca e selezione.
[72] Cfr: "Il nuovo mercato delle Agenzie per il lavoro in Italia. Prime evidenze empiriche", op.cit.

complessivamente considerate dispone di una *connessione* con il sistema Spi, dato peraltro confermato, con anzi proporzioni ancor più contenute (2%), sul versante Cpi.

Peraltro, sul fronte delle interazioni tra Centri per l'impiego e Agenzie private, pare utile soffermarsi brevemente sulle pratiche di "raccolta" presso di esse da parte dei Cpi della "domanda di lavoro" (ovvero delle *vacancies* segnalate dalle imprese): per oltre la metà dei casi ciò non si verifica o si verifica raramente e solo per i 2/5 dei Centri monitorati accade saltuariamente o abitualmente, quota che scende peraltro a meno del 10% nell'area meridionale del paese (tabella 38).

Tav. 46. Interazioni tra Cpi e Agenzie Private (% Cpi, per area geografica)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Frequenza della raccolta di domanda di lavoro da parte delle agenzie private:					
Abitualmente	24,7	36,6	24,7	9,9	22,4
Qualche volta	27,1	3,7	19,3	38,9	24,2
Raramente	15,0	8,0	10,1	22,8	15,1
Mai	33,2	51,7	45,9	28,4	38,3
Totale	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Diffusione della domanda di lavoro tramite comunicazione ad Agenzie private	11,3	0	0	26,3	10,8
Preselezione per conto delle Agenzie private	10,5	16,2	17	16,2	15

Fonte: Isfol, Indagine campionaria sui Cpi [2005]

Altrettanto modesta è la quota di Centri che "divulga" le offerte di impiego (domanda di lavoro da parte delle imprese) comunicandole alle Apl: l'11,3 % dei Cpi nel Nord Ovest e il 26,3 % nel Sud e Isole.

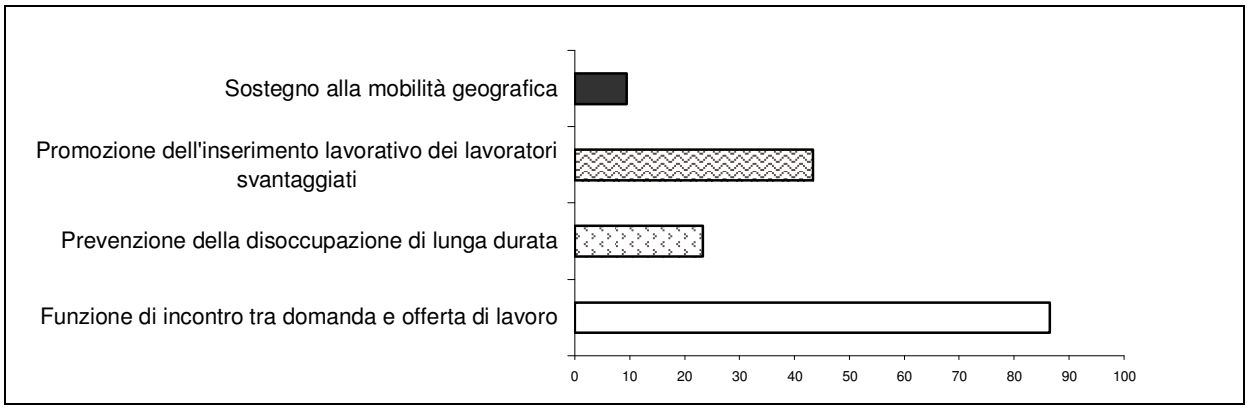
L'attività di preselezione che i Cpi svolgono *per conto* delle Agenzie private registra valori poco superiori al 10 % in media, con variazioni che vanno dal 10,5% del Nord-ovest al 17% del Centro; la lettura degli "studi di caso" riferiti ai singoli Cpi evidenzia inoltre che, laddove tale pratica si verifichi, di regola avviene per le sole Agenzie di somministrazione e su indicazione della stessa azienda utilizzatrice.

VI.2.4. Obiettivi e prospettive dell'interazione pubblico-privato

Le indagini Isfol approfondiscono anche quegli aspetti che consentono di interpretare in chiave critica l'evoluzione del sistema "misto", ponendo ai soggetti di entrambi i versanti (pubblico e privato) analoghe questioni sugli "obiettivi" della rete dei servizi al lavoro e sui possibili "sviluppi" della stessa nel medio-lungo periodo.

La quasi totalità dei Cpi dichiara come proprio obiettivo il *matching* tra domanda e offerta di lavoro (fig 46) in misura maggiore al Nord e minore nel Sud e Isole. Ben inferiori sono i valori riferiti agli altri obiettivi: poco più del 40% dei Centri si dichiara per la "promozione dell'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate", in particolare nel Nord Ovest (63,7 %). La "prevenzione della disoccupazione di lunga durata", interessa in media poco più del 20% del totale dei Centri monitorati, con differenze territoriali con percentuali minori nel Nord-Est e maggiori nel Sud e Isole, aree evidentemente più interessate alla problematica. Infine, meno del 10% dei Cpi dichiara di perseguire obiettivi di "sostegno alla mobilità geografica", con valori maggiori nel meridione e più modesti per il Nord-est. Analoghe proporzioni si rilevano sul versante delle Apl (fig. 46): anche in questo caso la finalità prevalentemente dichiarata riguarda, "l'incontro tra domanda e offerta di lavoro", seguita dalle altre nello stesso ordine già osservato per i Cpi.

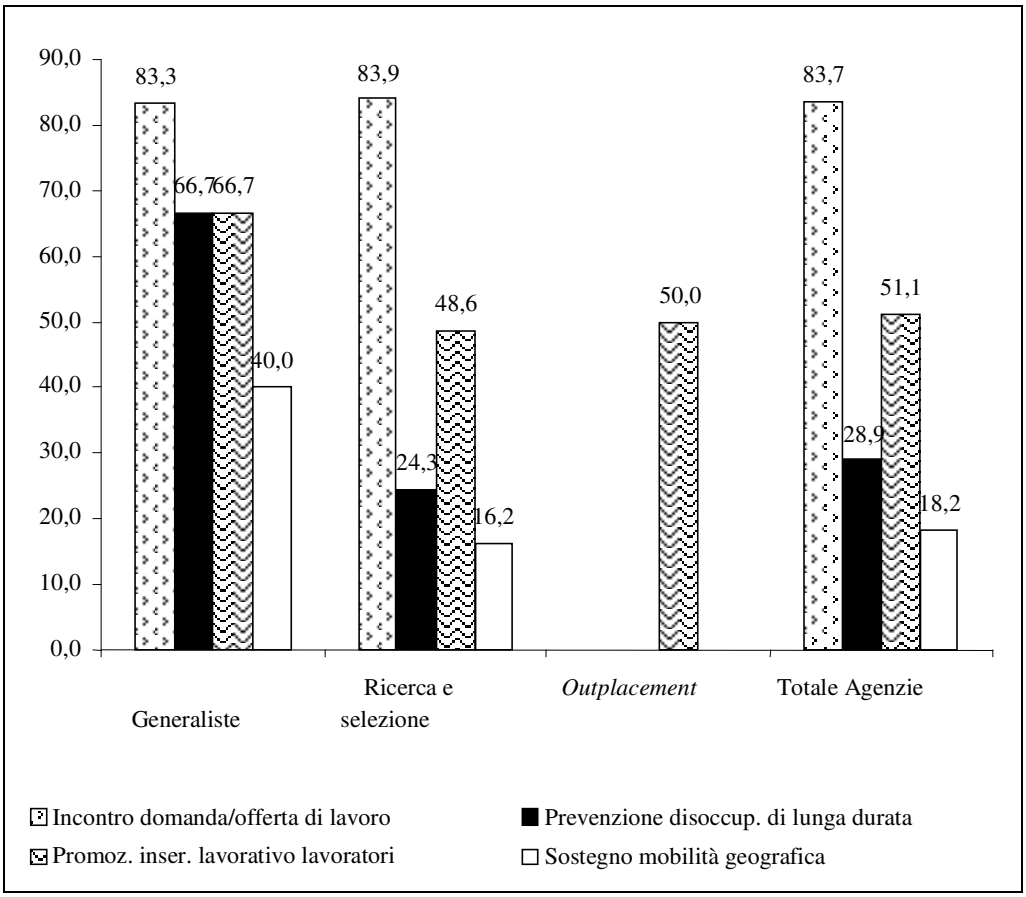
Fig. 46 Cpi: obiettivi dei contatti con le Apl ed altri intermediari



Fonte: Isfol, Indagine campionaria sui Cpi [2005]

Pare, dunque, piuttosto evidente la convergenza di visione che l'operatore pubblico e quello privato mostrano nel definire le finalità cui entrambi (potenzialmente) tendono nell'ambito di rapporti che vedono, più o meno formalmente, stabilire reciproci contatti.

Fig. 47 Apl: obiettivi delle relazioni con il sistema Spi (% Apl su totale intervistate)

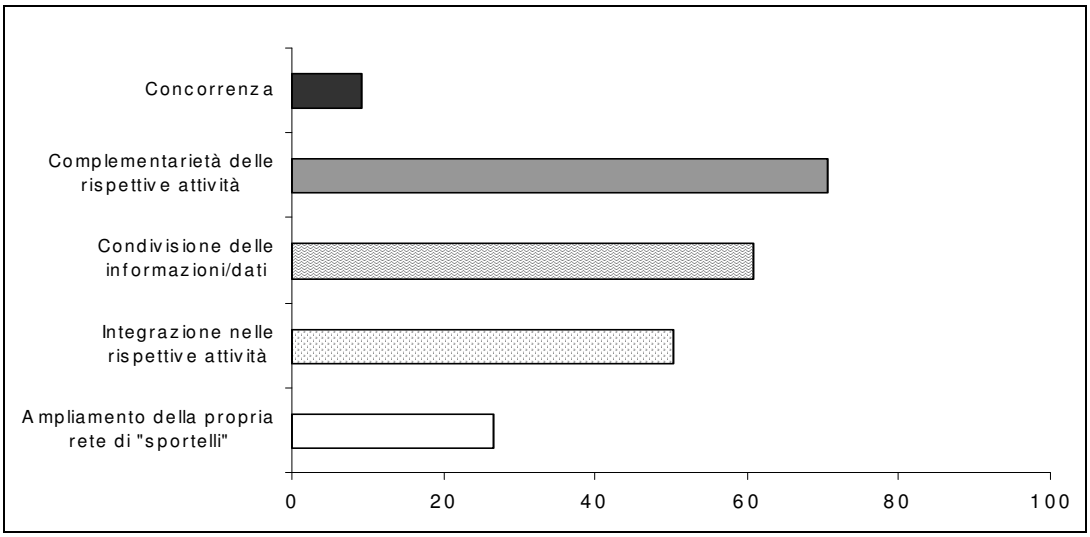


Fonte: Isfol, monitoraggio Apl 2006

Quanto all'evoluzione prospettica dei rapporti tra pubblico e privato (figure 48 e 49), risulta che i due terzi circa dei Cpi e delle Apl immagina un'evoluzione dei rapporti con gli altri operatori nel senso della "*complementarietà"* delle rispettive azioni; proporzioni intorno al 60% si registrano per Cpi e Apl che indicano come prospettiva prioritaria quella dello

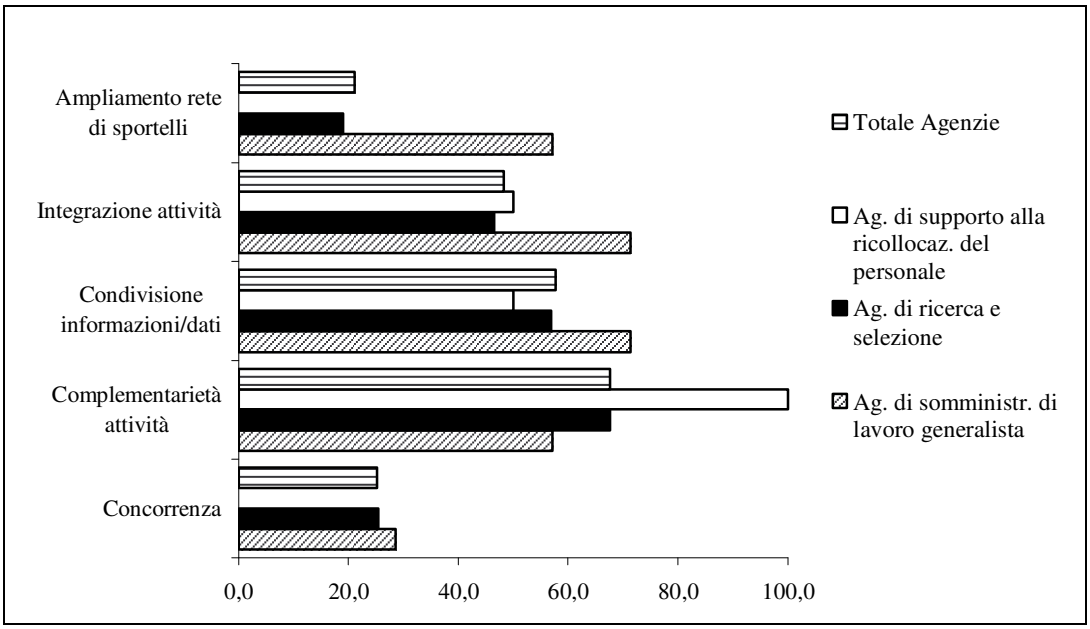
sviluppo di forme di interazione che contemplino la "*condivisione di dati e informazioni"*; la metà dei Centri e delle Agenzie sostiene che gli scambi si orientano verso l'"*integrazione delle attività*"; infine, un quarto degli intervistati (ancora una volta sul totale sia dei Cpi e delle Apl) sostiene l'opportunità offerta da tali contatti di "*ampliare la propria rete di sportelli*". Piuttosto marginale è la quota di operatori pubblici e di operatori privati che immagina un rafforzamento della componente *competitiva* sul mercato dei servizi al lavoro.

Fig. 48 Cpi: prospettive di sviluppo delle relazioni con altri intermediari (valori percentuali)



Fonte: Isfol, Indagine campionaria sui Cpi [2005]

Fig. 49 Apl: prospettive di sviluppo delle relazioni con altri intermediari (valori percentuali)



Fonte: Isfol, monitoraggio Apl 2006

Anche la percezione sul "futuro" dei rapporti tra pubblico e privato pare, dunque, mostrare segnali di convergenza nel senso della *complementarietà* tra i due sistemi: se il pubblico svolge un ruolo istituzionalmente e socialmente orientato a servire l'offerta di lavoro (per lo più con riferimento ai *target* d'utenza svantaggiati) e a favorire l'"occupabilità" degli

individui, il privato tende per lo più a specializzarsi sulla funzione di intermediazione intesa in senso stretto e sul versante della domanda (servizi alle imprese), soddisfacendone le esigenze di lavoro "flessibile" e le richieste di qualifiche professionali più elevate e/o ad alto contenuto specialistico.

Tale accezione di "complementarietà" potrebbe intendersi negativamente se sfociasse nella *segmentazione* dei mercati/utenza di riferimento, configurando non auspicabili forme di "coesistenza passiva"; potrebbe, al contrario, essere sfumata nei toni viziosi appena ricordati ove associata ad opportune modalità di integrazione in termini di gestione congiunta di progetti, protocolli di intesa, *partnership* istituzionalizzate in funzione di specifiche finalità.

A tal ultimo proposito, sembra emergere l'esigenza di definire con maggiore chiarezza e trasparenza normativa le "funzioni" (ruolo, competenze e responsabilità) ascrivibili al sistema pubblico e a quello privato singolarmente considerati, non tanto per (de)limitarne le reciproche sfere d'azione quanto per agevolarne l'interazione verso forme di "coesistenza attiva" e punti di *equilibrio dinamico*, ove si associno virtuosamente logiche competitive e cooperative[73].

[73] Si tratta di una riflessione che scaturisce osservando altri sistemi europei, in particolare quelli nei quali vige da tempo un'ampia "liberalizzazione" del mercato del lavoro e, nello specifico, di quel segmento di esso che riguarda l'intermediazione e/o l'inserimento lavorativo (es. Olanda), ove comunque il "pubblico" preserva l'essenziale funzione di "controllo" nella fase di "accesso", per evitare fenomeni di *creaming* della clientela da parte dei *provider* privati, e nella fase di "uscita", in tal modo verificando l'effettiva ed efficiente (sotto il profilo quali-quantitaivo) erogazione dei servizi all'utenza. Chiaramente in tali contesti, il sistema pubblico dei servizi all'impiego è supportato nello svolgimento di tali funzioni dalla possibilità di gestire contestualmente alle politiche attive anche gli interventi sul versante "passivo" (misure di sostegno al reddito e/o contro il rischio della disoccupazione, *benefit* a vario titolo, ammortizzatori sociali), potenziando così l'efficacia delle proprie azioni (Cfr. "*Soluzioni di interazione tra pubblico e privato. Esperienze europee a confronto*", G. Di Domenico, Osservatorio Isfol n°2005; *Servizi pubblici per l'impiego e sistemi di welfare. Integrazione tra politiche del lavoro e misure socio-assistenziali in Europa*" in Diritto delle Relazioni Industriali n° 1/XVI).