

I Tartufi n. 32
Febbraio 2009

**IL SOSTEGNO AL REDDITO DEI DISOCCUPATI:
NOTE SULLO STATO DELL'ARTE.
TRA RIFORMISMO STRISCIANTE, INERZIE DELL'IMPIANTO
CATEGORIALE E INCERTI ORIZZONTI DI FLEXICURITY**

di Bruno Anastasia*, Massimo Mancini** e Ugo Trivellato***

(*Veneto Lavoro; ** Isae; ***Università di Padova)



www.venetolavoro.it

Via Ca' Marcello, 67 - 30172 Venezia Mestre VE
tel. +39.041.29.19.311, fax +39.041.29.19.312
osservatorio.mdl@venetolavoro.it

Questo saggio è stato predisposto per i lavori del Comitato tecnico-scientifico dell'iniziativa inter-istituzionale Camera dei Deputati - Senato - Cnel su "Il lavoro che cambia" (Commissione Carniti) attivata nel 2007.

Veneto Lavoro ha collaborato partecipando alle attività dello staff tecnico a supporto dei lavori del Comitato.

Questo saggio è stato inserito nel Contributo 11 intitolato "Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro", curato da Ugo Trivellato.

I risultati dei lavori della "Commissione Carniti" sono stati esposti, alla presenza del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, lunedì 2 febbraio 2009, alle 11,30, nella Sala della Lupa di Montecitorio. Sono intervenuti il Presidente della Camera dei deputati, Gianfranco Fini e il Presidente del Cnel, Antonio Marzano.

Tutti gli undici Contributi sono disponibili nel sito del Cnel (www.cnel.it).

Sommaio

1.	Introduzione. Gli ammortizzatori sociali: politiche con cattiva stampa	5
2.	Il quadro (troppo) vario degli strumenti esistenti	7
	2.1. <i>Gli interventi per i lavoratori sospesi</i>	8
	2.2. <i>Gli interventi per i lavoratori licenziati</i>	15
	2.3. <i>Gli interventi per i lavoratori temporanei</i>	16
	2.4. <i>Casi speciali</i>	18
3.	I problemi di equità: la differenziazione degli interventi degli AS quanto a requisiti di accesso, tasso di sostituzione e durata	18
	3.1. <i>Il tasso di copertura: la discriminazione nell'accesso</i>	18
	3.2. <i>Un sistema a generosità variabile nel tasso di sostituzione e nella durata dei trattamenti</i>	25
	3.3. <i>La questione della discrezionalità</i>	26
4.	I problemi di collegamento con le politiche attive	26
	4.1. <i>Letteratura economica e sussidi di disoccupazione: richiami</i>	26
	4.2. <i>Il disegno efficiente dei sussidi di disoccupazione</i>	28
	4.3. <i>Il caso italiano</i>	31
5.	I problemi di collegamento con il reddito di ultima istanza	33
6.	I problemi di costo	35
	6.1. <i>Il costo degli AS: dinamica e composizione</i>	35
	6.2. <i>Il finanziamento del sistema</i>	37
	6.3. <i>Il confronto con l'Europa: uno sguardo sommario</i>	40
7.	Materiali per una riflessione sulla riforma della protezione sociale nella prospettiva della 'flexicurity'	42
	7.2. <i>Obiettivi e linee-guida essenziali</i>	47
	7.3. <i>Scenari e criticità</i>	48
	7.4. <i>I problemi di finanziamento del sistema</i>	55
	7.5. <i>Nota conclusiva</i>	57
	Riferimenti bibliografici	59
	Appendice: Tavole sinottiche dell'evoluzione della normativa per i principali tipi di AS	66

1. Introduzione. Gli ammortizzatori sociali: politiche con cattiva stampa

Nella letteratura corrente e nel sentire comune degli addetti ai lavori, il giudizio sul trattamento riservato in Italia ai disoccupati – nel duplice aspetto di fornitura di servizi reali da un lato (orientamento, formazione, incentivi alle imprese per le assunzioni: le cosiddette “politiche attive”) e di sostegno al reddito dall’altro (indennità di disoccupazione, cassa integrazione, pre-pensionamenti: le cosiddette “politiche passive” o ammortizzatori sociali (nel seguito AS)) – è usualmente declinato in modo negativo.

I “capi d’accusa” a carico degli AS – sui quali per larga parte di questa nota ci concentreremo – sono sostanzialmente tre.

- (a) L’assetto degli AS è fortemente discriminatorio perché basato su un impianto categoriale e con aspetti non marginali di discrezionalità. La discriminazione è leggibile in particolare con riferimento a due dati:
 - (a1) non tutti i disoccupati (anzi, una quota che per tutte le stime risulta inferiore alla metà) hanno diritto ad accedere agli AS;
 - (a2) tra quanti hanno diritto, sia i requisiti richiesti che i trattamenti erogati – in termini di tasso di sostituzione (rapporto tra l’indennità e il salario o lo stipendio precedente) e di generosità (durata, condizioni, etc.) – risultano significativamente diversificati.
- (b) Gli interventi di sostegno al reddito sono scollegati dalle politiche attive e non sono effettivamente condizionati alla ricerca di lavoro.
- (c) Gli AS intervengono (seppur, come abbiamo detto, in maniera diversificata) nella prima fase dei periodi di disoccupazione. Di conseguenza trascurano i rischi di povertà collegati ai casi di disoccupazione di lunga durata, casi per i quali non è prevista in Italia alcuna forma strutturata di “reddito di ultima istanza” (come invece in molti altri Paesi europei).

Diversamente dal dibattito presente nei contesti europei anglosassoni e nordici, le analisi sugli AS vigenti in Italia non sollevano il quarto possibile capo d’accusa, vale a dire il loro costo eccessivo¹. Al massimo questo tema viene sollevato in prospettiva, a fronte delle necessità di riforma, a seguito delle quali si paventa un’esplosione della spesa in AS.

Di riforma si parla continuamente e da lungo tempo, in particolare dopo il rapporto della “Commissione Onofri” del 1997, incentrato sulla proposta di un sistema strutturato su tre livelli: (i) trattamenti in caso di sospensione temporanea con la conservazione del rapporto di lavoro; (ii) trattamenti riservati ai lavoratori che perdono una precedente occupazione; (iii) interventi di tipo assistenziale da erogare in caso di esaurimento del diritto alle precedenti prestazioni².

¹ Capo d’accusa spesso utilizzato, invece, nei giudizi sul sistema previdenziale italiano.

Ma una riforma complessiva non è mai stata varata, e neppure approssimata, nonostante le ripetute iniziative con previsioni di deleghe al Governo a tal fine (cfr. art. 45 della legge 144/1999; art. 2 del disegno di legge 848bis/2001; disegno di legge 1674/2002).³ Nel contempo le riforme al margine sono state continue e ancor più numerose e varie sono state le proposte presentate⁴.

La ragione principale che in genere si adduce per spiegare il (finora) mancato approdo ad una riforma generale è quella dell'eccesso paventato di costi ("non si fanno le nozze con i fichi secchi?"), a fronte peraltro di previsioni del legislatore che, delegando al Governo la riforma, imponeva usualmente la clausola (poco ragionevole) "senza oneri aggiuntivi per lo Stato"⁵. L'assenza di risorse avrebbe "coperto", dunque, l'indecisione del legislatore.

Ma forse non è del tutto errata l'impressione che il sistema attuale – inclusi gli aggiustamenti apportati – in realtà dispiaccia meno di quanto sembri agli attori sociali, nei quali prevale non di rado un riflesso conservatore, e scarso sia, invece, il consenso non tanto sui principi generali di riforma quanto su diversi aspetti della loro effettiva implementazione⁶. Non mancano del resto studiosi attenti che si chiedono "*se e in che misura sia opportuno continuare a parlare di riforma degli ammortizzatori sociali ovvero se sia forse più realistico porre mano ad un riordino dell'apparato in essere, dando atto dell'esistenza di questo 'sistema parallelo' [settoriale, attraverso l'intervento degli enti bilaterali e locale, attraverso l'intervento delle regioni, ndr] che per necessità ha preso corpo*"⁷.

Di seguito discuteremo ciascuno dei "capi d'accusa" citati (sezz. 3, 4, 5 e 6), con attenzione specifica ai dati empirici piuttosto che ai presupposti giuridici. Premetteremo una sezione sintetica (sez. 2) di illustrazione dei vari strumenti di AS oggi disponibili e della loro recente evoluzione. Nella sez. 7 proporremo alcune note conclusive, che utilizzano gli altri contributi di questo Quaderno per una riflessione su prospettive e problemi di riforma del sistema di protezione sociale e di politiche attive del lavoro nella prospettiva della *flexicurity*.

² Cfr. Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale [1997]. Un ampio insieme di contributi che discutono merito ed esiti delle proposte della "Commissione Onofri" è in un recente volume a cura di Guerzoni [2008].

³ Da ultimo l'art. 28 della legge 247/2007: "*Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, e alle relative norme di attuazione, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati, uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare la materia degli ammortizzatori sociali per il riordino degli istituti a sostegno del reddito*". Il successivo art. 29 esplicita i principi e i criteri direttivi per l'esercizio di tale delega. Per un esame delle convergenze e divergenze tra le varie ipotesi governative di riforma cfr. Garofalo [2008].

⁴ Per una rassegna delle 14 proposte presentate nell'arco della pur breve XV^a legislatura cfr. Lauria e Marocco [2007], nonché la sinossi curata da Alias, Marocco e Sammarco [2007]. Per altre rassegne e letture interpretative di diverse proposte di riforma cfr. Lagala [2005], Piccininno [2006] e Garofalo [2008].

⁵ Clausola che, a dir il vero, manca nell'ultima delega, già citata. Cfr. Cinelli e Ferraro [2008].

⁶ Già Treu, riflettendo sugli "*insegnamenti di un decennio*" (gli anni 1990), attribuiva esplicitamente i mancati progressi delle proposte della "Commissione Onofri" alla "*convergenza [delle parti sociali, ndr] non virtuosa di conservazione dello status quo a favore dei lavoratori rappresentati dalle grandi organizzazioni*" e, ancor più esplicitamente, alla "*resistenza alimentata anche dal timore di veder depauperate le provviste degli strumenti, come la Cig, largamente utilizzati dagli associati, per finanziare istituti di tipo 'universalistico' o di uso più ampio*" [Treu, 2001, 65 e 166].

⁷ Garofalo [2008, 50].

2. Il quadro (troppo) vario degli strumenti esistenti

Gli AS intervengono, in Italia, per sostenere il reddito di lavoratori che si trovano in tre situazioni diverse:

- (a) lavoratori il cui rapporto di lavoro è sospeso;
- (b) lavoratori disoccupati a seguito di licenziamento;
- (c) lavoratori temporanei (inclusi stagionali e interinali) il cui rapporto di lavoro si è concluso.

Nel primo caso il lavoratore non è a tutti gli effetti un disoccupato: infatti conserva un rapporto di lavoro; è in attesa – con speranza spesso fondata – di riprendere il posto di lavoro; non di rado la sospensione del rapporto di lavoro è parziale (vale a dire di alcune ore ogni giorno o di alcuni giorni ogni settimana). Il lavoratore, quindi, attraversa una situazione transitoriamente difficile, venendo meno il – o parte del – reddito da lavoro, ma non è necessariamente di fronte all'urgenza di cercarsi un nuovo posto di lavoro. Alle “sospensioni” del rapporto di lavoro ricorrono sia le grandi imprese, a seguito di crisi di mercato o di programmi di ristrutturazione, sia le piccole imprese che si confrontano con andamenti altalenanti della domanda e con eventi imprevedibili (meteorologici, etc.). Gli interventi degli AS per i lavoratori sospesi costituiscono una rilevante caratteristica italiana. La finalità è quella di proteggere tanto i lavoratori, evitando il loro licenziamento nei casi in cui le prospettive di ripresa aziendale siano fondate, quanto l'impresa, che in tal modo si assicura una maggior continuità degli investimenti in capitale umano, evitando il ricorso continuo al mercato del lavoro e quell'eccessivo *turn-over* che potrebbe rivelarsi nocivo e ostacolare l'accumulo di competenze *firm specific*.

Nel secondo caso – quello “classico” – il lavoratore, licenziato dall'impresa a seguito di difficoltà economiche non prevedibili al momento dell'assunzione, è costretto a confrontarsi con un evento imprevisto, rispetto al quale peraltro è stato obbligatoriamente assicurato.

Il terzo caso – quello dei lavoratori temporanei – emerge sempre più come caso di notevole importanza, man mano che si fa consistente il numero di lavoratori impiegati con contratti a termine; e tra questi acquista rilievo, in particolare, il segmento di quanti sperimentano contratti a termine ripetuti, vale a dire un'elevata frequenza di impieghi discontinui con l'alternarsi di stati di occupazione e stati di disoccupazione. In questa terza fattispecie il lavoratore non è di fronte ad un evento imprevisto (in quanto è noto, fin dall'inizio, il termine del rapporto di lavoro), ma è comunque a tutti gli effetti un disoccupato.

Di seguito descriveremo sinteticamente i principali strumenti che compongono il sistema italiano di AS riportandoli innanzitutto a queste tre fattispecie ed evidenziando le modificazioni intervenute nell'ultimo decennio (sezz. 2.1-2.3); successivamente faremo brevi cenni ad alcuni casi speciali (sez. 2.4)⁸.

⁸ Un'ottima descrizione di ciascun strumento, con attenzione all'evoluzione normativa, si trova in CNEL [2003].

2.1. *Gli interventi per i lavoratori sospesi*⁹

Per i lavoratori sospesi sono disponibili due strumenti-base: la Cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo) e la Cassa integrazione guadagni straordinaria (Cigs). Ad essi si aggiungono le fattispecie specifiche previste per l'edilizia e per l'agricoltura, nonché gli interventi in deroga alla normativa sulla Cigs, introdotti negli ultimi anni.

La Cigo

La Cigo per l'industria è nata nel 1941 per fronteggiare la riduzione dell'attività lavorativa delle industrie conseguente agli eventi bellici ed è stata disciplinata una prima volta nel 1945 e più organicamente nel 1975 (legge 164/1975).

Le regole che governano il regime della Cigo sono riportate in Appendice, tav. A1. Nel corso degli ultimi dieci anni non sono state modificate se non marginalmente, fatto salvo l'adeguamento annuo dell'importo massimo. La Cigo è sempre rimasta uno strumento dal netto carattere mutualistico-assicurativo limitato al settore industriale.

Nei primi anni 1960 (legge 77/1963) è nata, sotto forma di gestione autonoma, la Cigo per le imprese maggiori del settore edile, poi estesa agli inizi degli anni 1970 anche alle imprese artigiane e alle imprese industriali e artigianali di escavazione e lavorazione dei materiali lapidei (vedi Appendice, tav. A2).

La Cigs e gli interventi in deroga

Più complessa e meno lineare è la storia della Cigs, istituita con la legge 1115/1968 e ripetutamente modificata, in particolare con la legge 675/1977 (introduzione della "crisi aziendale" tra le cause ammissibili), con la legge 223/1991 che ne ha rivisto l'intera disciplina¹⁰ coordinandola con l'istituzione delle Liste di mobilità, con la legge 236/1993 che ha apportato ulteriori modifiche, infine con la legge l. 291/2004 che ha individuato la diversa e autonoma ipotesi della cessazione di attività (con tutte le sottoipotesi: cessazione di un settore dell'impresa, di uno o più stabilimenti, di parti di stabilimento).

L'evoluzione per il decennio più recente è schematizzata nella tav. A3 dell'Appendice. Si nota che numerose sono state le modifiche, gli allargamenti e i restringimenti della platea di imprese interessate e delle cause ammissibili, fino alle recenti previsioni di proroghe e deroghe consentite al Ministro e alle parti sociali.

In particolare la cosiddetta "Cassa integrazione straordinaria in deroga" (d'ora in poi: Cigsder), affiancata agli altri interventi in deroga (in materia di indennità di mobilità e indennità di disoccupazione), ha una storia recente, ma già a sufficienza complessa. Nasce per iniziativa dell'allora Ministro del Lavoro Maroni, a seguito di

⁹ A tale tipologia possono essere riferiti anche i Contratti di solidarietà difensivi (CSD), previsti per casi aziendali in cui la riduzione dell'orario di lavoro dei dipendenti consenta un'alternativa alla riduzione di organico. La stipula di un CSD assicura ai lavoratori un'integrazione salariale corrispondente al 60% della retribuzione persa a seguito della riduzione di orario; ai datori di lavoro, per un massimo di 24 mesi, una riduzione della contribuzione assistenziale e previdenziale in misura variabile secondo il territorio e la consistenza della riduzione d'orario (tra il 25 e il 40%).

¹⁰ Con l'obiettivo di rimediare al fatto che a partire dalla seconda metà degli anni '70 la Cigs aveva finito con l'assolvere alla funzione impropria di assistere per lunghissimi periodi lavoratori formalmente sospesi ma di fatto disoccupati e senza alcuna reale prospettiva di riammissione nel posto di lavoro.

quanto previsto nella legge finanziaria per il 2004 (legge 350/2003)¹¹, dove si fa esplicito riferimento a possibili deroghe per settori produttivi e aree territoriali, con l'obiettivo di intervenire anche nei casi di difficoltà occupazionali non espressamente tutelabili con gli AS esistenti, in quanto riguardanti i lavoratori di aziende escluse dalla possibilità di ricorrere agli strumenti vigenti¹². *“In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali”*¹³ – si legge ripetutamente nelle disposizioni normative per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato a partire dalla Finanziaria 2004 – *“il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, può disporre, entro il 31 dicembre (dell'anno di riferimento), in deroga alla vigente normativa, anche senza soluzione di continuità, dei trattamenti di Cigs, di mobilità e di disoccupazione speciale, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, ovvero miranti al reimpiego di lavoratori coinvolti in detti programmi definiti in specifici accordi in sede governativa [...] che recepiscono le intese già stipulate in sede territoriale ed inviate al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale”*.

Tale previsione normativa è stata riproposta e rifinanziata di anno in anno, divenendo ormai consuetudine, confermando il rilievo dell'“*approccio derogatorio*”¹⁴ utilizzato dai governi succedutisi nel corso degli anni per la regolazione del mercato del lavoro, “tappando falle” del sistema esistente, senza convergere verso (o in attesa di) un vero e proprio intervento complessivo di riforma.

Si interviene dunque sulla spinta di emergenze e pressioni particolari, in modo concertato (e, per certi aspetti, discrezionale), attuando operazioni concrete di gestione di aree di disagio occupazionale¹⁵. Attingendo annualmente alle risorse del Fondo per l'Occupazione¹⁶ – e quindi, di fatto, stanziando risorse aggiuntive –, vengono create nuove, ancorché incomplete, forme di sostegno al reddito per lavoratori in difficoltà (sia sospesi che licenziati), non altrimenti tutelati dalla normativa vigente (fatti salvi gli interventi di politica attiva) o, in alcuni casi, solo da forme settoriali di “*ammortizzatori fai da te*” [Liso

¹¹ In realtà il primo intervento di Cigs in deroga di cui abbia notizia può essere fatto risalire al dl 9/1976, con il quale si ponevano in Cigs (in deroga) i lavoratori licenziati da imprese in liquidazione e destinate ad essere assorbite da imprese costituite all'uopo dalla Gepi. Poi si è rimasti fermi un ventennio, per riaprire la strada con la l. 608/1996 e la l. 144/1999, con cui inizia l'uso della formula già citata “in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali...”, destinata a riproporsi praticamente ad ogni legge finanziaria dal 2001 ad oggi.

¹² Previsioni di eccezionale utilizzo o proroghe nell'utilizzo dello strumento della Cigs erano peraltro state previste già fin dal 2001, quando era stata introdotta la possibilità per il Ministero del Lavoro di disporre, con semplice decreto, proroghe in deroga ai trattamenti di Cigs o il completamento degli interventi già previsti da disposizioni di legge. Queste previsioni normative sono state riproposte di anno in anno e progressivamente ampliate, fino a quando nel 2004, per la prima volta, è stata espressamente prevista dal legislatore la possibilità di utilizzo degli AS esistenti anche in deroga alla normativa vigente, con una formula del tutto nuova.

¹³ Formula oramai divenuta rituale, come ben osserva Liso [2007].

¹⁴ Sestito [2002].

¹⁵ Liso [2007].

¹⁶ Il Fondo per l'occupazione è stato istituito nel 1993. Prevede l'erogazione di un finanziamento sia per l'inserimento di lavoratori svantaggiati sia per sostenere i livelli occupazionali nelle aree di crisi o di degrado sociale. Il Fondo è gestito dal Ministero del Lavoro e viene alimentato dai fondi stanziati annualmente con la legge Finanziaria (decreto legislativo n. 148/1993, convertito con modificazioni con legge 236/1993).

2007], come accade, nel caso dell'artigianato, grazie all'intervento degli Enti bilaterali regionali¹⁷.

Dapprima coordinata in modo accentrato in sede governativa, dal 2007 la gestione della Cigsder (come degli altri AS concessi in deroga) è parzialmente demandata alle Regioni¹⁸, le quali, nell'ambito del territorio di competenza, di concerto con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori ne definiscono sia il campo di applicazione che il bacino dei potenziali beneficiari. Al Governo non spetta che l'approvazione finale delle proposte presentate e l'avallo della spesa prevista, mentre ad Italia Lavoro è demandata l'attività di monitoraggio dell'utilizzo di questi specifici strumenti¹⁹. I trattamenti sono concessi sulla base di accordi stipulati con riferimento a specifici settori produttivi e/o ad aree territoriali, considerando le singole aziende o gruppi di lavoratori²⁰.

Gli stanziamenti variano di anno in anno: nel 2007 hanno sfiorato il mezzo miliardo di euro; nel 2008 sono stati stanziati 300 milioni di euro (tav. 2.1); il disegno di legge collegato alla finanziaria 2009 autorizza una spesa per interventi in deroga pari a 525 milioni, cifra che si prevede di allargare a fronte dei rischi di recessione.

La Cigsder è servita soprattutto per intervenire a sostegno dei lavoratori sospesi da aziende non rientranti nel campo di applicazione della Cig. Quanto alle causali, si tratta sostanzialmente di casi analoghi a quelli contemplati per il ricorso alla Cigo: in altre parole la Cigsder rappresenta di fatto un'estensione, al di fuori dell'area della mutualità assicurativa, degli interventi del tipo Cigo.

Per avvalorare questa interpretazione possiamo utilizzare alcuni dati riferiti al Veneto.

In Veneto, la gestione della Cigsder e degli altri AS ammessi in deroga alla normativa vigente si è progressivamente precisata e delineata nel corso del primo triennio di applicazione. L'ultima intesa regionale (11 marzo 2008), successivamente proposta e approvata in sede governativa, prevede l'utilizzo della Cigsder a favore dei dipendenti (operai, intermedi, quadri) di specifiche categorie di imprese, individuando in pratica due linee di intervento.

¹⁷ L'Ente bilaterale per il settore artigiano prevede, in alcune regioni, una sorta di "ammortizzatore privato", appositamente finanziato dalle aziende del settore, destinato a coprire le difficoltà delle aziende aderenti al sistema e dei loro dipendenti. Con riferimento al Veneto, ad esempio, esso ha permesso di garantire, per un massimo di 3 mesi, fino al 25% del salario nei mesi di sospensione dei lavoratori. Tale importo si può aggiungere al sussidio di disoccupazione a requisiti ridotti, cui i lavoratori sospesi sono ammessi, sussidio che risulta attualmente pari al 35%. Tale "ammortizzatore privato" è rimasto tuttora attivo nei (pochi) casi (settori) per i quali non è ammesso il trattamento in deroga, trattamento che di fatto è andato a sostituire l'"ammortizzatore privato". Sul possibile ruolo della bilateralità cfr. Sacconi, Reboani e Tiraboschi [2005]. Un'ampia discussione del tema sta in Garofalo [2008].

¹⁸ Una parte delle risorse è tuttora gestita a livello centrale, per esigenze nazionali.

¹⁹ Attività di monitoraggio che ha prodotto finora due rapporti [Italia Lavoro 2006; 2007] tutt'altro che chiari ed esaustivi nel dar conto degli interventi finanziati.

²⁰ Bretoni [2007].

Tavola 2.1 – Stanziamenti per gli interventi in deroga. Italia e Veneto

		Italia	Veneto
2005			
<i>L. 311/2004 - art. 1, co. 155</i>	<i>Limite massimo ex Finanziaria 2005</i>	<i>310.000.000</i>	<i>-</i>
D.I. n. 36189 del 23.05.2005	Concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale, previsto dall'articolo 1, comma 155, della legge 30 dicembre 2004, n. 155, in favore dei lavoratori dei settori della moda, dell'oreficeria, dell'occhialeria e della ceramica delle aziende ubicate nella regione Veneto		35.000.000
2006			
<i>L. 266/2005 - art. 1, co. 410</i>	<i>Limite massimo ex Finanziaria 2006</i>	<i>480.000.000</i>	<i>-</i>
D.I. n. 39213 del 30.08.2006	Concessione, in deroga, degli ammortizzatori sociali per i settori del comparto moda (tessile, abbigliamento, confezioni, calzature), oreficeria, occhialeria, ceramica, legno, meccanica e commercio della regione Veneto.		3.500.000
2007 (nuova procedura)			
<i>L. 296/2006 - art. 1, co. 1190</i>	<i>Limite massimo ex Finanziaria 2007</i>	<i>460.000.000</i>	<i>-</i>
D.I. n. 40975 del 22.05.2007	Destinazione dei fondi, ai sensi dell'articolo 1, comma 1190, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, alle regioni Puglia, Valle d'Aosta, Molise, Marche, Sardegna, Liguria, Lazio, Campania, Calabria, Abruzzo, Basilicata e Piemonte.	168.900.000	-
D.I. n. 41583 del 20.07.2007	Destinazione fondi per la concessione dei trattamenti di Cigs, di mobilità, di disoccupazione speciale, ai sensi dell'articolo 1, comma 1190, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in favore dei lavoratori la cui situazione occupazionale sia stata resa precaria dallo stato di dissesto finanziario del comune di Taranto.	5.000.000	-
D.I. n. 41612 del 31.07.2007	Articolo 1, comma 1190, legge 27-12-2006, n. 296 - Decreto Interministeriale di assegnazione dei fondi alle Regioni (Sicilia, Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Veneto, Lombardia) ai fini della concessione e/o della proroga del trattamento di Cigs, mobilità e disoccupazione speciale, in deroga alle vigenti normative.	54.200.000	17.600.000
D.I. n. 42133 del 09.11.2007	Assegnazioni fondi alle Regioni	59.100.000	4.000.000
<i>Totale stanziamento</i>		<i>287.200.000</i>	<i>21.600.000</i>
D.I. n. 24531 del 08.01.2008	Assegnazione fondi per la concessione in deroga dei trattamenti di Cigs, di mobilità e di disoccupazione speciale, ai sensi dell'articolo 1, comma 1190, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per le imprese ubicate nella regione Lazio.	1.000.000	-
D.I. n. 24530 del 08.01.2008	Assegnazione fondi per la concessione in deroga dei trattamenti di Cigs, mobilità e disoccupazione speciale, ai sensi dell'articolo 1, comma 1190, legge n. 296/2006, per le imprese ubicate nella regione Marche	3.000.000	-
<i>Totale finale stanziamento</i>		<i>291.200.000</i>	<i>21.600.000</i>
2008			
<i>L. 244/2007 - art. 2, co. 251</i>	<i>Limite massimo ex Finanziaria 2008</i>	<i>460.000.000</i>	<i>-</i>
D.I. n. 43297 del 09.04.2008	Destinazione alle regioni dei fondi per la concessione del trattamento di integrazione salariale straordinaria, mobilità e disoccupazione speciale, per l'anno 2008	297.500.000	19.000.000

Fonte: elab. Veneto Lavoro

- (a) Una prima linea definisce i casi di applicabilità *in relazione alla tipologia aziendale*. Si tratta pertanto di dipendenti *sospesi* appartenenti a:
- aziende artigiane (escluse dall'ambito di applicazione della legge 223/1991);
 - piccole imprese (fino a 15 dipendenti);
 - aziende commerciali fino a 50 dipendenti.
- Per i lavoratori sospesi da queste aziende, il periodo massimo di utilizzo della Cigsder è di 180 giornate nell'arco dell'anno e i lavoratori beneficiari devono avere un'anzianità lavorativa non inferiore a 90 giorni (è evidente, dunque, che il ricorso alla Cigsder "copre" esigenze che nelle imprese maggiori sono soddisfatte con il ricorso alla Cigo).
- (b) La seconda linea di intervento ammette l'utilizzo della Cigsder per dipendenti di aziende per le quali, con apposito accordo, siano stati accertati sia lo *stato di grave crisi* (ad esempio, il settore termale) sia l'impossibilità di ricorrere a interventi "normali" di Cigs.

In questo secondo caso il periodo massimo di utilizzo del sussidio è di 12 mesi nell'arco dell'anno e i lavoratori, anche in questa seconda situazione, devono possedere il requisito dell'anzianità di servizio di almeno 90 giorni.

I settori che possono beneficiare di interventi di Cigsder sono stati specificamente individuati a partire dal 2005 e, con qualche integrazione, quell'individuazione è ancor oggi valida.

Tra i settori ammessi figurano il tessile-abbigliamento, la concia, l'occhialeria, il comparto orafo, quello del vetro, la meccanica e il legno-mobilio. Si tratta di settori che hanno conosciuto importanti contrazioni occupazionali (sistema moda) e/o rilevanti processi di ristrutturazione e trasformazione nel corso degli ultimi anni. Di fatto, è ammissibile gran parte del manifatturiero.

Per il 2008, l'approvazione in sede ministeriale degli accordi regionali stipulati ha portato all'emanazione del decreto interministeriale n. 43297 del 9 aprile con il quale sono stati complessivamente destinati alle regioni quasi 300 milioni di euro (297.500.000) per la concessione o la proroga, in deroga alla normativa generale, di trattamenti di Cigs, mobilità e disoccupazione speciale.

Il Veneto, come da richiesta presentata, ha ottenuto 19 milioni di euro (erano stati 21,6 nel 2007; 3,5 nel 2006; 35,0 nel 2005). Si può stimare che siano 7-8 mila i lavoratori interessati a questo pacchetto "regionalizzato" di interventi (tav. 2.2).

L'intervento medio, dunque, prevede un'erogazione pro-capite poco al di sotto dei 3.000 euro (l'importo è mediamente inferiore per i lavoratori sospesi e superiore per interventi che sostituiscono di fatto la Cigs).

Tavola 2.2 – Veneto. Andamento interventi in deroga (da settembre 2005 a dicembre 2007)*

Anno	Lavoratori interessati	Importo autorizzato
2005 (da settembre)	1.676	5.422.991
2006	7.386	19.709.390
2007 (fino ad agosto)	4.999	14.829.563
2007 (da settembre) - previsione		6.660.324

* Si tratta pressoché esclusivamente di Cigs in deroga.

Fonte: Ministero del Lavoro – Direzione Regionale del lavoro

La Cassa integrazione salariale operai agricoli (Cisoa)

Nel 1972 è stata introdotta la Cassa integrazione guadagni per gli operai agricoli con contratto a tempo indeterminato. Nel 1991 la tutela è stata estesa a impiegati e quadri; inoltre è divenuto ammissibile – limitatamente alle imprese agricole con almeno sei lavoratori a tempo indeterminato – anche l'intervento della Cassa per esigenze di riconversione e ristrutturazione aziendale. In tal modo Cisoa assolve a interventi sia di tipo ordinario che straordinario (vedi Appendice, tav. A4).

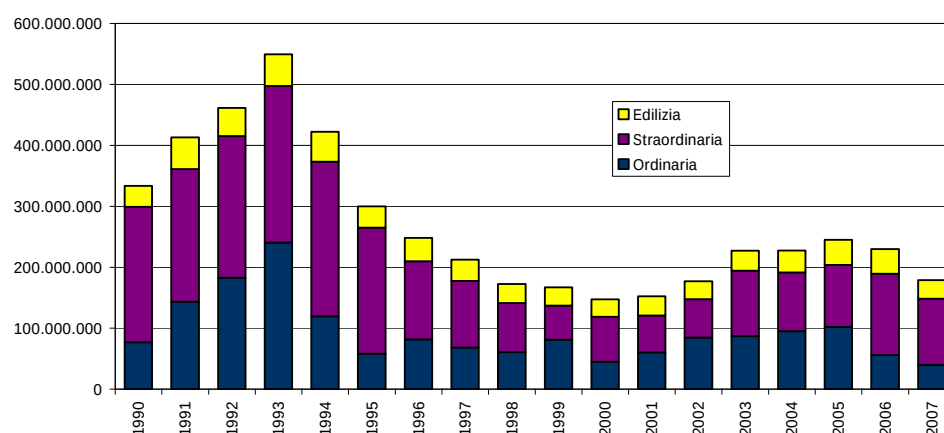
Il ricorso alla Cig: le evidenze statistiche disponibili

Quanto all'utilizzo effettivo della Cassa integrazione, nella fig. 2.1 sono riportate le evidenze empiriche di medio periodo: si osserva il picco di utilizzo nel 1993 (oltre 500 milioni di ore), il calo successivo fino al 2000, il ritorno ai livelli superiori ai 200 milioni di euro a partire dal 2003 fino al 2006.

Nella tav. 2.3 sono riportati in dettaglio i dati disponibili con riferimento agli ultimi anni e al primo semestre 2008 (da questi dati, sono esclusi gli interventi in deroga). Si evidenzia che nella fase più recente:

- (a) il ricorso alla Cigo – inclusa edilizia – è risultato nettamente calante: oltre 140 milioni di ore nel 2005, circa 70 milioni nel 2007;
- (b) il ricorso alla Cigs mostra un trend altalenante; il massimo – con riferimento all'ultimo decennio – è stato toccato nel 2006 con 130 milioni di ore;
- (c) complessivamente (Cigo+Cigs) le ore integrate si sono stabilizzate, tra il 2003 e il 2006, al di sopra dei 200 milioni di ore. Nel 2007 la congiuntura (momentaneamente) positiva ha consentito una nuova riduzione, tendenza prontamente invertita già a partire dai dati finora disponibili per il 2008.

Figura 2.1 – Ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni. Italia 1990-2007



Fonte: elab. Veneto Lavoro

Tavola 2.3 – Italia. Ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni, 2005-2008

	Gestione ordinaria			Gestione straordinaria		
	Operai	Impiegati	Totale	Operai	Impiegati	Totale
A. Ore autorizzate						
<i>Industria</i>						
2005	87.398.089	14.889.584	102.287.673	75.230.216	23.214.920	98.445.136
2006	47.653.856	8.350.934	56.004.790	102.900.061	26.356.744	129.256.805
2007	34.676.932	5.427.309	40.104.241	83.548.976	20.250.613	103.799.589
2008*	22.852.111	2.811.465	25.663.576	41.304.519	8.718.147	50.022.666
<i>Edilizia</i>						
2005	40.663.893	279.225	40.943.118	-	-	-
2006	40.513.466	287.395	40.800.861	-	-	-
2007	30.285.977	234.846	30.520.823	-	-	-
2008*	19.136.444	119.270	19.255.714	-	-	--
<i>Commercio</i>						
2005	-	-	-	1.378.847	1.845.838	3.224.685
2006	-	-	-	1.684.056	2.200.750	3.884.806
2007	-	-	-	2.988.651	1.742.745	4.731.396
2008*	-	-	-	1.218.924	1.385.609	2.604.533
<i>Totale</i>						
2005	128.061.982	15.168.809	143.230.791	76.609.063	25.060.758	101.669.821
2006	88.167.322	8.638.329	96.805.651	104.584.117	28.557.494	133.141.611
2007	64.962.909	5.662.155	70.625.064	86.537.627	21.993.358	108.530.985
2008*	41.988.555	2.930.735	44.919.290	42.523.443	10.103.756	52.627.199
B. Lavoratori equivalenti (anni uomo equivalenti a 1.650 annue)						
<i>Industria</i>						
2005	52.969	9.024	61.993	45.594	14.070	59.664
2006	28.881	5.061	33.942	62.364	15.974	78.337
2007	21.016	3.289	24.306	50.636	12.273	62.909
<i>Edilizia</i>						
2005	24.645	169	24.814	-	-	-
2006	24.554	174	24.728	-	-	-
2007	18.355	142	18.497	-	-	-
<i>Commercio</i>						
2005	-	-	-	836	1.119	1.954
2006	-	-	-	1.021	1.334	2.354
2007	-	-	-	1.811	1.056	2.868
<i>Totale</i>						
2005	77.613	9.193	86.807	46.430	15.188	61.618
2006	53.435	5.235	58.670	63.384	17.308	80.692
2007	39.371	3.432	42.803	52.447	13.329	65.776

* Primi sei mesi.

Fonte: elab. su dati Inps (www.inps.it)

In termini di anni/uomo i due strumenti equivalgono ad un insieme di circa 140-150.000 posti di lavoro negli anni 2005-2006, valori diminuiti nel 2007. Non esistono dati correnti sulle “teste” coinvolte nelle ore autorizzate di Cigo e Cigs. A nostra conoscenza, gli unici dati disponibili sono quelli pubblicati nel bilancio sociale predisposto dall’Inps con riferimento al 2006²¹. Vi si indicano, per lo stesso anno (senza alcuna nota metodologica utile per capir meglio il loro significato) 377.000 beneficiari di Cig ordinaria e 120.000 beneficiari di Cig straordinaria, per cui in totale i cassintegrati

²¹ Cfr. www.inps.it

sarebbero stati circa mezzo milione: come dire mediamente tre-quattro beneficiari per ogni anno/uomo di Cassa integrazione, quindi con una durata media del trattamento attorno ai sette-otto mesi per la Cigs e attorno ai due mesi per la Cigo.

2.2. Gli interventi per i lavoratori licenziati

Per il sostegno dei redditi dei lavoratori licenziati sono disponibili due strumenti:

- l'indennità di mobilità;
- il sussidio ordinario di disoccupazione.

L'indennità di mobilità

L'indennità di mobilità è stata istituita con la legge 223/1991, in sostituzione dell'indennità di disoccupazione speciale per i lavoratori delle imprese industriali non edili prevista dalla legge 1115/1968. In seguito è stata oggetto di modifiche relative sia all'allargamento della platea dei beneficiari attraverso le deroghe alla disciplina generale (sulla falsariga di quanto abbiamo visto per la Cigs) sia all'adeguamento dell'importo massimo del trattamento (vedi Appendice, tav. A5).

L'indennità di mobilità è la prestazione più conveniente per importo e durata²² tra quelle previste dal sistema di protezione sociale²³.

Il suo campo di applicazione coincide con quello della Cigs. Si tratta pertanto di uno strumento marcatamente "industrialista"²⁴.

L'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali

L'indennità ordinaria di disoccupazione è lo strumento più generale a sostegno del reddito dei lavoratori licenziati da qualsiasi impresa²⁵ (vedi Appendice, tav. A6).

È stata istituita nel 1919 come assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. La disciplina fondamentale risale alla legge 1155/1936.

Nel 1988 l'importo dell'indennità giornaliera è stato elevato e si è iniziato a calcolarlo in percentuale della retribuzione (7,5%).

²² La "mobilità lunga", in particolare, prevede per i lavoratori anziani la possibilità di prolungare il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità oltre il limite massimo di tre anni previsto dalla normativa ordinaria, fino al raggiungimento dell'anzianità contributiva minima per il conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia o di anzianità. Si tratta di un intervento che ha sostituito la prassi dei pre-pensionamenti, ora dismessa.

²³ Non va dimenticato, peraltro, che un lungo periodo in mobilità ha dei riflessi penalizzanti sulla storia contributiva del soggetto e quindi sul suo futuro pensionistico.

²⁴ Per il settore edile la legge 223/1991 (art. 11, comma 2) prevede un trattamento che si basa sulla dichiarazione di crisi occupazionale (fatta dal Ministero) e dura finché dura la crisi (con un massimo di 18 mesi, elevabile a 27 nel Mezzogiorno). Sempre per il settore edile un trattamento analogo a quello di mobilità è previsto dalla legge 451/1994 (art. 3, comma 3): i lavoratori vi accedono a seguito di un periodo di Cigs; la durata è di 18 mesi (27 nel Mezzogiorno), non limitata dalla durata dello stato di crisi.

²⁵ In realtà da quasi qualsiasi impresa: alcune tipologie di cooperative (cooperative di facchinaggio, tassisti, autonoleggiatori, trasporto di merci per conto terzi, addetti al posteggio dei veicoli e attività varie tra cui servizi di guardia, investigazioni private, guide turistiche e netturbini) sono infatti esonerate dal versamento del contributo per i sussidi di disoccupazione e, di conseguenza, i lavoratori delle medesime non possono accedervi.

Questo tasso di sostituzione è stato ripetutamente modificato (15% nel 1991; 25% nel 1993; 27% nel 1994; 30% nel 1996; 40% nel 2001; 50% a scalare nel 2005; 60% a scalare nel 2008). Così come è stata ripetutamente modificata la durata: dieci anni fa era ancora pari a sei mesi, attualmente è di 8 mesi per i disoccupati fino a 50 anni, 12 mesi per quelli più anziani.

Queste modifiche hanno conferito rilevanza all'indennità di disoccupazione ordinaria, precedentemente ridotta ad un ruolo sempre più residuale, fino ad essere la meno vantaggiosa delle prestazioni sociali.

Per quanto riguarda il campo di applicazione, due sono le innovazioni normative da segnalare intervenute nell'ultimo decennio:

- l'esclusione, dal 1999, dei dimessi²⁶;
- l'inclusione, dal 2005 (legge 80/2005), dei lavoratori sospesi (in questo caso l'indennità ordinaria di disoccupazione opera come un sostituto della Cigo per i comparti che non possono accedere a quest'ultima).

2.3. Gli interventi per i lavoratori temporanei

I lavoratori temporanei²⁷ possono accedere a quattro strumenti:

- l'indennità di disoccupazione ordinaria, che abbiamo già illustrato²⁸;
- l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti;
- i trattamenti speciali in agricoltura;
- i trattamenti speciali in edilizia.

L'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti

Nasce alla fine degli anni 1980 (legge 160/1988), “copiando” gli istituti della disoccupazione speciale agricola: fino ad allora i lavoratori precari e stagionali extra-agricoli erano esclusi da ogni forma di integrazione del reddito (vedi Appendice, tav. A7).

Anche l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti ridotti è stata di recente modificata, elevando il tasso di sostituzione: 35% nei primi quattro mesi; 40% nei successivi due (per un massimo di sei mesi).

²⁶ Hanno peraltro diritto all'indennità di disoccupazione pure le madri che si dimettono volontariamente avendo, al momento delle dimissioni, un figlio con età inferiore a un anno.

²⁷ Sono comunque esclusi gli apprendisti, i quali non possono accedere né all'indennità di disoccupazione, né a quella di mobilità, né alla Cig.

²⁸ I lavoratori temporanei possono accedere all'indennità di disoccupazione ordinaria (come anche all'indennità di mobilità) quando ne abbiano i requisiti, vale a dire – essenzialmente – i dodici mesi di contribuzione nell'arco degli ultimi 24 mesi e una settimana in precedenza. A tale categoria appartengono soprattutto lavoratori temporanei “ripetenti” o con contratti particolarmente lunghi o con rapporti di lavoro anche di breve durata e con aziende diverse ma assai frequenti (stagionali “lunghi”, lavoratori interinali a frequente impiego, etc.). In alcuni casi, in presenza di frequente alternanza tra occupazione e disoccupazione, la scelta tra il ricorso al sussidio di disoccupazione ordinaria e a quello di disoccupazione a requisiti ridotti è l'esito di un complicato confronto tra le diverse convenienze che le due tipologie assicurano: l'ordinaria presenta il vantaggio di un tasso di sostituzione più elevato ma quella a requisiti ridotti non sconta la settimana di carenza (l'intervallo tra il licenziamento e il decorso del sussidio) né gli ulteriori cinque giorni di carenza in caso di presentazione ritardata della domanda.

Meritano di essere segnalate alcune particolarità dell'indennità a requisiti ridotti:

- viene pagata in unica soluzione con riferimento alle giornate lavorate nell'anno precedente. È dunque un intervento che può essere richiesto e ricevuto da persone occupate al momento della domanda e dell'ottenimento della prestazione;
- non è richiesta, neanche retroattivamente, la verifica della condizione di disoccupato. Si tratta dunque di un'indennità che può essere corrisposta a qualsiasi soggetto che abbia lavorato almeno 78 giorni in un anno, a prescindere se nel resto dell'anno sia stato disoccupato o inattivo;
- l'importo dell'indennità è tanto maggiore quanto più lungo è stato il periodo lavorato (non dunque il periodo di disoccupazione), fino al massimo previsto pari a metà anno.

La disoccupazione agricola

L'assicurazione contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli (vedi Appendice, tav. A8) viene attivata di fatto a metà degli anni 1950, anche se già prevista dalla legge 264/1949. Formalmente ispirata alla logica mutualistico-assicurativa, in realtà ha dato luogo ad un grande intervento di solidarietà verso famiglie spesso (ma non sempre) particolarmente bisognose.

Rispetto allo schema base previsto per i cosiddetti "51nisti" – cioè quelli che raggiungevano le 51 giornate di lavoro nel corso dell'anno –, negli anni 1970 sono state introdotte due prestazioni – chiamate "speciali" – per i lavoratori che avessero raggiunto la soglia di 101 e 151 giornate di lavoro. Duplice la finalità: stabilizzare, dopo il grande esodo, una quota di manodopera in agricoltura; premiare chi fa registrare più giornate di lavoro, in una logica di lotta all'evasione contributiva.

La legge 247/2007, all'art. 1, comma 55, ha modificato, a partire dal 1 gennaio 2008, il sistema delle soglie: si prevede ora un'unica soglia di accesso (51 giornate) ed un tasso di sostituzione unico pari al 40% della retribuzione, corrisposto per il numero di giornate di iscrizione negli elenchi nominativi.

La disoccupazione edile

Nasce agli inizi degli anni 1970 (poco prima della disoccupazione agricola), con la finalità di conservare nel settore le maestranze più qualificate, assicurando al lavoratore edile non occasionale una significativa integrazione annua del reddito. Il suo concreto funzionamento la configura come effettivo meccanismo mutualistico-assicurativo. L'importo, un tempo particolarmente generoso, è rimasto fermo dal 1992: era infatti legato alla contingenza e perciò è rimasto compreso entro il tetto del massimale allora raggiunto (579,49 euro). Da quando è stata eliminata la contingenza, infatti, non si è provveduto a definire un nuovo meccanismo di rivalutazione del tetto stesso. Salvi casi particolari, la durata è limitata a 90 giornate (vedi Appendice, tav. A9). Negli ultimi anni chi ha anche i requisiti per ottenere l'indennità di disoccupazione ordinaria spesso ha scelto questo secondo trattamento. L'Inps riconosce in tali casi i primi 90 giorni come disoccupazione edile (la cui contribuzione figurativa è valida anche ai fini del diritto alla pensione di anzianità, non solo della misura dell'importo), seguiti dalla parte residua come disoccupazione ordinaria.

2.4. *Casi speciali*

A partire dalla Finanziaria 1997 (legge 662/1996), valorizzando la bilateralità e riconoscendo un ruolo decisivo alle parti sociali, sono stati istituiti presso l'Inps – sulla base di previsioni formulate nei contratti collettivi e di conseguenti regolamenti emanati dal Ministero – appositi fondi categoriali (per il credito cooperativo, per le imprese di credito, per i Monopoli di Stato, etc.), che rendono ulteriormente complesso e articolato il panorama degli AS italiani.

3. *I problemi di equità: la differenziazione degli interventi degli AS quanto a requisiti di accesso, tasso di sostituzione e durata*

Il sistema italiano di AS, che nella sezione precedente abbiamo descritto nei suoi (complicati) tratti essenziali, riserva ai disoccupati un trattamento fortemente differenziato sotto diversi aspetti:

- (a) ad alcune categorie di disoccupati assicura l'accesso agli strumenti di protezione del reddito, ad altre lo nega;
- (b) coloro che possono accedere agli AS sono trattati in modo differenziato sia per quanto riguarda il tasso di sostituzione (rapporto tra indennità e retribuzione precedente) e la durata del trattamento sia con riferimento ai requisiti richiesti (anzianità assicurative e contributive), ai vincoli imposti (effettività dello stato di disoccupazione) e agli effetti su altri istituti (pensioni di anzianità e di vecchiaia);
- (c) l'accesso agli AS appare talvolta, piuttosto che garantito dalle previsioni normative, alquanto discrezionale, legato, tra l'altro, anche alla forza e alla capacità di pressione del sindacato.

Di seguito discutiamo brevemente questi aspetti.

3.1. *Il tasso di copertura: la discriminazione nell'accesso*

A quanti tra i disoccupati viene assicurato un sostegno al reddito? In altre parole, qual è il tasso di copertura degli AS italiani?

Misurare il tasso di copertura è operazione complessa:

- da un lato, per definizione, vale a dire per le stesse previsioni normative, non tutti i disoccupati possono accedere agli AS;
- dall'altro accedono agli AS alcune categorie – come i lavoratori sospesi – che non sono disoccupati e altre che possono non esserlo. Ad esempio, l'accesso all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, come abbiamo visto, non prevede, tra i requisiti, lo stato di disoccupazione (vale a dire una condizione in cui il soggetto è impegnato in una ricerca attiva del lavoro e immediatamente disponibile a lavorare) né al momento della presentazione della domanda né per il periodo a cui essa si riferisce, ma semplicemente l'assenza di occupazione²⁹.

Innanzitutto, dunque, diversi gruppi di disoccupati non possono essere sussidiati. Risultano infatti programmaticamente esclusi dalla normativa in essere:

²⁹ E non proprio in senso letterale: è sufficiente l'assenza di occupazione dipendente o autonoma o libero-professionale.

- i giovani in cerca di prima occupazione;
- le persone che rientrano nel mercato del lavoro dopo un periodo di inattività;
- tutti i disoccupati di lungo periodo (salvo quelli che beneficiano dell'indennità di mobilità, limitatamente al periodo previsto);
- coloro che hanno concluso un rapporto di lavoro dipendente dimettendosi (con l'eccezione delle madri con figlio di età inferiore ad un anno);
- quanti hanno concluso, volontariamente o meno, un'esperienza di lavoro autonomo o di lavoro parasubordinato.

Come si vede, si tratta di fattispecie diverse e numerose. Nel loro insieme quanto pesano sul totale dei disoccupati italiani?

Se partiamo dai dati della rilevazione dell'Istat sulle forze di lavoro (Rcfl) relativi al 2007 (tav. 3.1), stimiamo che su 1,5 ml. di disoccupati, scremando quanti risultano senza precedenti esperienze lavorative (provengono cioè dallo stato di inattività), gli ammissibili scendono a poco più di un milione. Tra questi, possiamo isolare i disoccupati di lunga durata (oltre i 12 mesi), che risultano pari a poco più di 400.000: al loro interno gli ammissibili (all'indennità di mobilità, entro i limiti temporali previsti) sono sicuramente una frazione modesta degli ultra 40-enni (meno di 100.000 soggetti).

Queste prime grossolane stime evidenziano che gli indennizzabili possono essere, in base alla legislazione vigente, al massimo la metà delle persone in cerca di occupazione rilevate dall'indagine Istat sulle forze di lavoro. Detto altrimenti, i disoccupati sussidiati potrebbero essere al massimo 700.000-800.000.

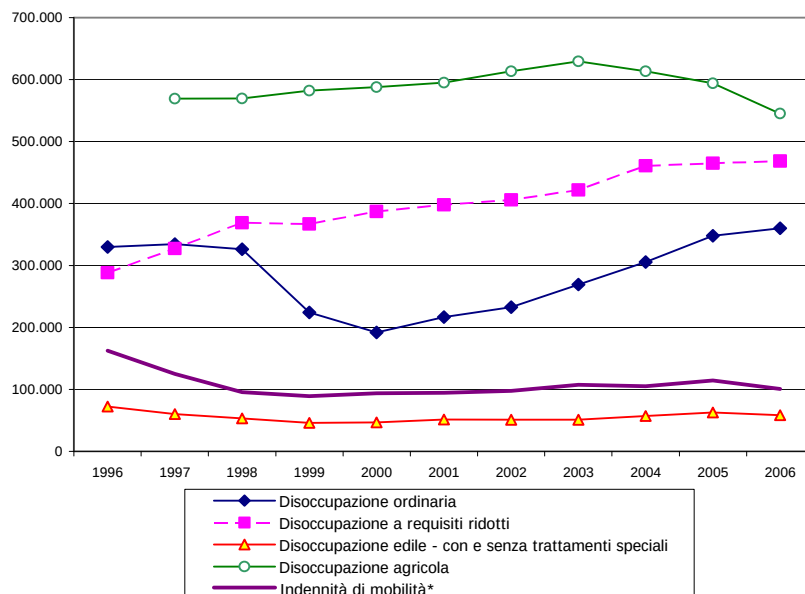
Ma quanti sono coloro che effettivamente accedono agli AS? Per analizzare la dinamica degli effettivi beneficiari, utilizziamo i dati Inps.

Tavola 3.1 – Italia. Persone in cerca di occupazione, 2007 (in migliaia)

Classi d'età	Con esperienza			Senza esperienza			Totale		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Totale									
15-24 anni	86	66	151	118	110	228	204	176	380
25-34	170	179	349	70	102	172	240	281	521
35-54	220	255	475	16	53	69	236	308	544
55 anni e oltre	42	17	59	..	2	2	43	19	61
Totale	519	516	1.035	204	267	471	722	784	1.506
In cerca da 12 mesi e oltre									
15-24 anni	18	15	33	63	55	118	81	70	151
25-34 anni	60	64	124	47	68	115	107	133	240
35-54 anni	100	128	228	12	41	53	113	169	281
55 anni e oltre	23	8	31	..	1	2	23	9	32
Totale	200	215	416	123	165	288	324	381	704
In cerca da meno di 12 mesi									
15-24 anni	68	51	119	55	55	110	122	106	229
25-34 anni	110	114	225	23	34	56	133	148	281
35-54 anni	120	127	247	3	12	16	124	139	263
5 anni e oltre	20	8	28	..	1	1	20	9	29
Totale	318	301	619	81	102	183	399	403	802

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Istat

Figura 3.1 – Italia 1996-2006. Beneficiari dei trattamenti di disoccupazione



* Beneficiari al 31 dicembre.

Fonte: elab. Veneto Lavoro su fonti varie

Cominciamo da quelli riferiti ai beneficiari³⁰ delle indennità di disoccupazione per il periodo 2002-2006 (fig. 3.1 e tav. 3.2). Si tratta di dati di origine amministrativa e di tipo uniperiodale: non si tratta dunque – come nel caso dei dati Istat-Rcfl – di valori medi giornalieri ma riferiti all'intero anno. L'Inps fornisce pure importi e durate dei trattamenti.

Si evidenzia quanto segue.

- (a) I beneficiari dell'indennità di disoccupazione ordinaria sono negli anni recenti fortemente aumentati: erano meno di 200.000 nel 2000³¹, mentre hanno superato i 360.000 nel 2006³². Contestualmente l'indennità media giornaliera è aumentata arrivando a 23 euro nel 2005-2006. La durata media del trattamento risulta pari a circa 130 giorni (4-5 mesi), non lontana dal limite massimo ammissibile. I trattamenti superano di poco il numero dei beneficiari. La dinamica osservata negli ultimi anni – tanto dei beneficiari che, ancor più significativa, della spesa – è stata determinata da tre fattori³³:

³⁰ Ricordiamo che una persona può beneficiare anche di più di un trattamento nel corso del medesimo anno (ad esempio, un'indennità a requisiti ridotti e un'indennità ordinaria).

³¹ La diminuzione osservata rispetto agli anni precedenti è da ricondurre soprattutto all'esclusione dall'accesso al trattamento, a partire dal 1999, dei licenziati volontari (dimessi).

³² Tale incremento è sensibilmente proseguito nella fase più recente (2007-2008), come attestato dai dati sulle domande accolte di disoccupazione ordinaria [Veneto Lavoro 2008b].

³³ Per scomporre il peso di ciascuna di queste tre concause sarebbe necessario (e oltremodo interessante) riuscire a analizzare i microdati Inps.

- aumento dei licenziati delle piccole imprese (in particolare nei settori industriali, come la moda, in forte evoluzione/ristrutturazione);
 - aumento dei lavoratori a termine che maturano i requisiti per l'accesso alla disoccupazione ordinaria e che optano per codesta anziché per quella a requisiti ridotti;
 - progressiva *“maggiore appetibilità dell'indennità di disoccupazione che, divenuta via via più generosa, spinge a richiederla anche chi si sarebbe astenuto di fronte a prestazioni meno significative”*³⁴.
- (b) I beneficiari dell'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti sono anch'essi aumentati, con maggiore continuità: da 300.000 a 400.000 nella seconda metà degli anni 1990, fino ad arrivare ai 470.000 attuali. Nell'ultimo quinquennio la loro crescita risulta inferiore a quella dei beneficiari della disoccupazione ordinaria e, inoltre, sembra essersi pressoché arrestata nel 2004. L'indennità media giornaliera risulta intorno ai 16 euro e la durata media attorno ai tre mesi.
- (c) I beneficiari dell'indennità di disoccupazione edile sono circa 50-60.000, in leggero aumento; le durate medie dei trattamenti sono particolarmente lunghe (tra i cinque e i sei mesi) e l'indennità media giornaliera attorno ai 25-26 euro.
- (d) L'indennità di disoccupazione agricola interessa un numero di soggetti enorme ma calante, almeno a partire dal 2003. Nel 2002 i beneficiari di tale indennità (in tutte le sue forme) corrispondevano alla somma dei beneficiari dell'indennità ordinaria e di quella a requisiti ridotti; nel 2006 il rapporto è profondamente diverso: a fronte di circa mezzo milione di indennizzati in agricoltura si evidenziano oltre 800.000 indennizzati extra-agricoli (ordinari e a requisiti ridotti). La durata media dei trattamenti agricoli è all'incirca di tre mesi; nel caso della disoccupazione agricola speciale al 66% l'importo medio giornaliero (oltre 30 euro) risulta nettamente più generoso che per tutte le altre tipologie di sussidio.

Supponendo che non siano rilevanti i casi di sovrapposizione dei trattamenti di disoccupazione di diversa tipologia, in capo ad un medesimo soggetto nello stesso anno, possiamo procedere a sommare le varie categorie di soggetti sussidiati che abbiamo evidenziato. Ne risulta che:

- i sussidiati in Italia sono circa 1,4 ml.;
- la durata media del trattamento è di circa 100 giorni;
- l'importo medio giornaliero è pari a poco più di 20 euro.

Tenendo conto anche dei beneficiari di trattamenti di mobilità (circa 100.000 ad una valutazione puntuale: vedi tav. 3.3) nonché dei beneficiari di trattamenti in deroga e dei destinatari degli assegni dei Fondi di solidarietà, possiamo approssimare attorno a 1,5/1,6 ml.³⁵ il numero di soggetti interessati alle varie forme di sostegno al reddito di disoccupati (o quanto meno non occupati). Ma è evidente che non si può rapportare questa stima, riferita a teste nell'anno, ad un denominatore costituito dall'aggregato Istat dei disoccupati secondo la Rcfl, che rileva la media giornaliera dei disoccupati: ne ricaveremmo un rapporto attorno a 1:1 del tutto fuorviante. Se riportiamo i beneficiari

³⁴ Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [2007, 71]. Anche l'attività dei patronati sindacali, cresciuta negli anni e radicata nel territorio, ha contribuito a diffondere la conoscenza degli strumenti di integrazione del reddito e quindi ad aumentare il rapporto tra domande presentate ed aventi diritto.

³⁵ Ribadiamo: non come media giornaliera ma nell'arco di un anno.

Tavola 3.2 – Indennità di disoccupazione: beneficiari e importo medio del sussidio

	Beneficiari	Trattamenti	Giorni indennizzati	Importi indennizzati	Durata media (giorni/ trattamento)	Indennizzo medio giornaliero	Indennizzo medio mensile	Indennizzo medio per trattamento
Disoccupazione ordinaria								
2002	232.846	246.430	29.992.159	525.686.568	122	18	456	2.133
2003	269.368	285.999	34.608.093	621.422.951	121	18	467	2.173
2004	305.697	322.348	41.019.983	758.605.068	127	18	481	2.353
2005	348.025	367.228	50.044.957	1.116.111.810	136	22	580	3.039
2006	360.021	380.157	50.275.154	1.151.406.720	132	23	595	3.029
Disoccupazione a requisiti ridotti								
2002	405.702	405.702	36.167.004	542.023.986	89	15	390	1.336
2003	421.957	421.957	37.458.419	573.930.712	89	15	398	1.360
2004	460.838	460.838	40.611.602	634.421.752	88	16	406	1.377
2005	465.083	465.083	40.871.350	653.388.109	88	16	416	1.405
2006	468.390	468.390	40.571.695	661.607.251	87	16	424	1.413
Disoccupazione edile - con e senza trattamenti speciali								
2002	51.158	52.059	8.101.122	159.388.480	156	20	512	3.062
2003	50.967	51.833	8.118.243	163.287.792	157	20	523	3.150
2004	57.114	57.994	9.404.701	198.277.939	162	21	548	3.419
2005	62.853	64.009	10.914.404	274.893.314	171	25	655	4.295
2006	58.328	59.356	9.738.755	254.342.420	164	26	679	4.285
Disoccup. agricola - Totale								
2002	613.568	613.568	51.431.034	1.120.397.380	84	22	566	1.826
2003	629.315	629.315	53.104.288	1.161.403.300	84	22	569	1.846
2004	613.356	613.356	51.107.097	1.114.382.997	83	22	567	1.817
2005	594.008	594.008	49.926.464	1.106.374.850	84	22	576	1.863
2006	545.156	545.156	45.788.940	983.203.843	84	21	558	1.804
- Ordinaria								
2002	175.847	175.847	12.598.659	178.492.623	72	14	368	1.015
2003	185.678	185.678	13.726.373	198.374.821	74	14	376	1.068
2004	197.019	197.019	14.089.395	205.725.258	72	15	380	1.044
2005	181.472	181.472	13.273.970	196.848.813	73	15	386	1.085
2006	178.346	178.346	13.151.500	192.271.232	74	15	380	1.078
- Ordinaria con requisiti ridotti								
2002	7.752	7.752	684.948	9.594.088	88	14	364	1.238
2003	7.660	7.660	678.116	9.675.471	89	14	371	1.263
2004	6.723	6.723	586.953	8.323.590	87	14	369	1.238
2005	7.408	7.408	648.854	9.410.682	88	15	377	1.270
2006	7.009	7.009	623.307	8.917.649	89	14	372	1.272
- Speciale al 40%								
2002	222.249	222.249	19.724.038	356.155.359	89	18	469	1.603
2003	226.218	226.218	20.090.965	364.663.052	89	18	472	1.612
2004	219.445	219.445	19.529.580	357.277.286	89	18	476	1.628
2005	218.882	218.882	19.467.439	361.137.098	89	19	482	1.650
2006	198.536	198.536	17.685.394	314.528.146	89	18	462	1.584
- Speciale al 66%								
2002	207.720	207.720	18.423.389	576.155.311	89	31	813	2.774
2003	209.759	209.759	18.608.834	588.689.956	89	32	823	2.807
2004	190.169	190.169	16.901.169	543.056.862	89	32	835	2.856
2005	186.246	186.246	16.536.201	538.978.256	89	33	847	2.894
2006	161.265	161.265	14.328.739	467.486.816	89	33	848	2.899
TOTALE SUSSIDI DI DISOCCUPAZIONE								
2002	1.303.274	1.317.759	125.691.319	2.347.496.414	95	19	486	1.781
2003	1.371.607	1.389.104	133.289.043	2.520.044.755	96	19	492	1.814
2004	1.437.005	1.454.536	142.143.383	2.705.687.756	98	19	495	1.860
2005	1.469.969	1.490.328	151.757.175	3.150.768.083	102	21	540	2.114
2006	1.431.895	1.453.059	146.374.544	3.050.560.234	101	21	542	2.099

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Inps (www.inps.it)

Tavola 3.3 – Italia. I beneficiari dell'indennità di mobilità (dati al 31 dicembre)

	2002	2003	2004	2005	2006
Maschi					
Fino a 39 anni	7.736	8.820	10.186	12.072	10.756
40-49 anni	8.497	9.001	9.900	11.901	12.385
50 e oltre	46.768	50.798	46.138	47.234	36.499
Totale	63.001	68.619	66.224	71.207	59.640
Femmine					
Fino a 39 anni	8.739	9.577	10.242	11.357	11.318
40-49 anni	6.839	7.530	8.390	9.440	9.847
50 e oltre	19.243	21.752	20.321	22.547	19.719
Totale	34.821	38.859	38.953	43.344	40.884
Totale					
Fino a 39 anni	16.475	18.397	20.428	23.429	22.074
40-49 anni	15.336	16.531	18.290	21.341	22.232
50 e oltre	66.011	72.550	66.459	69.781	56.218
Totale	97.822	107.478	105.177	114.551	100.524

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Inps (www.inps.it)

nell'anno ad un valore medio giornaliero otteniamo un dato – attorno alle 500.000 unità – meglio comparabile con il dato Istat-Rcfl. Ne viene, nuovamente, che, con le regole attuali, molto meno della metà dei disoccupati gode di una qualche indennità: in prima approssimazione, si può stimare che benefici di qualche sostegno al reddito circa un terzo dei disoccupati. Anzi: l'incidenza effettiva può essere inferiore se teniamo conto che una quota non marginale degli indennizzati (in particolare tra i beneficiari di disoccupazione agricola e di disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti) con ogni probabilità non è classificabile come disoccupata secondo i criteri Istat-Eurostat (trattandosi piuttosto di inattivi o di soggetti rientranti solo in una definizione “larga” di disoccupazione, perché non orientati ad una corrente ricerca attiva del lavoro e/o non immediatamente disponibili³⁶).

Anche i rapporti di monitoraggio del Ministero del Lavoro calcolano l'indice di copertura³⁷ confrontando lo stock medio annuo di beneficiari di politiche di sostegno – al netto di cassintegrati e pensionati – con il dato Istat-Rcfl sui disoccupati. Se ne ricava, per il 2005, un indice di copertura pari al 28,5% (539.000 beneficiari rispetto a 1,9 ml. di disoccupati), in aumento rispetto al valore calcolato per il 2000 (17%). Tale incremento, peraltro, non può essere interpretabile come un miglioramento dovuto alle innovazioni dal lato delle politiche di sostegno, quanto alla modifica nella composizione della disoccupazione, con riduzione del peso delle componenti che non possono aver accesso agli AS (persone alla ricerca del primo impiego; disoccupati di lunga durata). Per il 2006, il rapporto più recente³⁸ stima un indice di copertura pari al 31%, esito del rapporto tra uno stock medio annuo di 525.000 beneficiari, esclusi cassintegrati e prepensionati, e 1,673 ml. di disoccupati.

³⁶ Peraltro, sulla ragionevolezza di una definizione “larga” della disoccupazione si veda Battistin, Rettore e Trivellato [2007].

³⁷ Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [2007, 74], ISAE [2008, 185], Anastasia [2003].

³⁸ Cfr. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali [2008b].

Un diverso e utile esercizio di raffronto consiste nel rapportare i dati sugli indennizzati a quelli sullo stock (o sul flusso) dei disoccupati disponibili secondo gli elenchi dei Centri per l'impiego, realizzando dunque un confronto con la platea amministrativa dei disoccupati³⁹. Ma a tale proposito non si hanno dati “buoni” (utilizzabili) per l'intero territorio nazionale e quindi occorre rinunciare all'esercizio su scala nazionale. Con riferimento al Veneto è stato possibile stimare che tra i nuovi iscritti (nell'arco di un anno) all'elenco dei disponibili – quindi con riferimento a dati di flusso – la quota di quanti risultano “sussidiati” con politiche di sostegno al reddito può oscillare attorno al 40-50%⁴⁰; ciò significa che sullo stock medio dei disoccupati amministrativi (i cosiddetti “disponibili”) gli indennizzati sono circa il 20%.

In definitiva, troviamo conferme da più lati che la questione del tasso di copertura evidenzia sbilanciamenti contraddittori: esso risulta, infatti, troppo basso da un lato (una quota minoritaria di disoccupati è indennizzata) e troppo alto da un altro (una quota di indennizzati non è disoccupata). Riportare a razionalità tale situazione è un'impresa assai ardua. Volendo andare in tale direzione, per forza delle cose si dovrà adottare un approccio gradualista.

La quota troppo bassa di disoccupati indennizzati – vale a dire il primo lato del problema – dipende dal rilievo che il sistema italiano (in ciò simile alla maggior parte dei sistemi di altri Paesi, specialmente dell'Europa continentale) riconosce non tanto al fatto in sé di essere disoccupati quanto alle tipologie e alle modalità del percorso di ingresso in stato di disoccupazione. Per accedere ai sussidi, infatti, è decisiva non la condizione di disoccupato (cui è connessa *in primis* un'attività verificabile di ricerca attiva di lavoro e di immediata disponibilità a lavorare) quanto la ricostruzione del motivo che ha determinato il passaggio dallo stato di occupazione allo stato di disoccupazione. Ciò comporta che – fatti salvi i requisiti soggettivi in termini di anzianità assicurativa e contributiva – tutti i dipendenti licenziati, e perciò involontariamente entrati in stato di disoccupazione, siano “coperti”, mediante indennità di mobilità o indennità ordinaria. Mentre rimangono esclusi, come abbiamo già detto, i soggetti diversi per la loro storia antecedente, non per il loro stato presente.

La quota elevata di indennizzati non disoccupati, vale a dire il secondo lato del problema, rinvia alle modalità di trattamento della disoccupazione a seguito di conclusione di rapporti di lavoro a tempo determinato (in particolare quelli di breve durata che consentono il solo accesso all'indennità a requisiti ridotti)⁴¹.

A questo riguardo può essere utile una digressione. Si usa sostenere che in un contesto economico sempre più orientato alla flessibilità delle prestazioni e quindi anche alla temporaneità dei rapporti, il sostegno al reddito dovrà servire soprattutto ai soggetti che sperimentano continue transizioni, non limitate ad una fase fisiologica di ingresso nel mercato del lavoro. Ma quanti sono i discontinui “ufficiali”, che alternano periodi di disoccupazione e periodi di lavoro? Sono essi una frazione modesta o maggioritaria dell'insieme di quanti sperimentano, in un dato anno, rapporti di lavoro temporanei? Una stima per il Veneto è proposta nella tav. 3.4.

³⁹ Ricordiamo peraltro che per alcune tipologie di indennità di disoccupazione (es. ordinaria a requisiti ridotti; speciale agricola) non è richiesta l'effettiva disponibilità.

⁴⁰ Veneto Lavoro [2006, 80].

⁴¹ Nonché alla concessione dei sussidi di disoccupazione ai lavoratori sospesi dell'artigianato, surrogando in tal modo la mancata copertura tramite Cigo.

Tavola 3.4 – Stima dei lavoratori discontinui in Veneto (a partire dai dati amministrativi sui disoccupati disponibili)

Provincia	Occupati a tempo determinato (sospesi) a fine 2007, con altre precedenti sospensioni attivate negli ultimi diciotto mesi	Disponibili a fine 2007 con precedenti sospensioni per lavoro a termine attivate negli ultimi diciotto mesi	Entrati nel 2007, occupati a tempo determinato (sospesi) a fine anno	Stima totale dei soggetti con forti discontinuità lavoro/disoccupazione
BL	1.295	439	933	2.667
PD	2.438	2.019	2.223	6.680
RO	1.433	1.456	795	3.684
TV	3.496	2.749	2.072	8.317
VE	3.497	6.811	1.416	11.724
VI	3.139	2.297	1.732	7.168
VR	2.560	2.165	790	5.515
Veneto	17.858	17.936	9.961	45.755

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Silrv-Archivi amministrativi Netlabor

Abbiamo considerato come “discontinui” coloro che:

- risultano occupati a tempo determinato a fine 2007 e hanno avuto altre occasioni di lavoro a termine nei precedenti diciotto mesi;
- risultano disoccupati a fine 2007 ma hanno avuto sospensioni per rapporti di lavoro a tempo determinato nei precedenti diciotto mesi;
- hanno rilasciato ai Centri per l’impiego la dichiarazione di disponibilità nel corso del 2007 e a fine anno risultavano occupati a tempo determinato con previsioni di durata del rapporto entro i limiti previsti dalle norme per conservare l’anzianità di disoccupazione.

Si tratta, in complesso, di circa 45.000 soggetti (mezzo milione su base nazionale⁴²). La misura può essere perfezionata, ma l’ordine di grandezza ottenuto ci fornisce una prima indicazione sulle dimensioni di questo segmento di lavoratori⁴³.

3.2. Un sistema a generosità variabile nel tasso di sostituzione e nella durata dei trattamenti

Dall’illustrazione della varietà degli strumenti operativi predisposti emerge la straordinaria articolazione della “generosità” dei trattamenti, con riferimento:

⁴² Sarebbe, tra l’altro, un dato vicino a quello dei beneficiari di disoccupazione a requisiti ridotti.

⁴³ Rispetto ai “discontinui” è più rilevante l’aggregato di quanti alternano lavoro a inattività. Una modalità alternativa per calcolare i “discontinui” potrebbe basarsi sulla stima di quanti accedono ripetutamente all’indennità a requisiti ridotti. Stime in ambito nazionale mostrano la rilevanza degli accessi ripetuti ai trattamenti di disoccupazione a requisiti ridotti [Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale 2000, 117]: circa il 50% dei beneficiari di trattamento a requisiti ridotti riutilizza il medesimo trattamento a distanza di un anno e il 40% a distanza di due anni. Sulle stime dei lavoratori temporanei in Veneto e sulle loro “tipologie” cfr. Anastasia [2008]; per un inquadramento complessivo della tematica della mobilità del lavoro in Italia, che ricomprende il caso particolare dei “discontinui” tra occupazione e disoccupazione, cfr. Contini e Trivellato [2005].

- ai requisiti di accesso: in alcuni casi la verifica dello stato di disoccupazione è stringente, in altri no; le definizioni dell'anzianità assicurativa e dell'anzianità contributiva sono variabili; etc.;
- ai tassi di sostituzione, anche se a questo riguardo va segnalato che i provvedimenti più recenti hanno ridotto di molto la forbice elevatissima esistente ancora negli anni 1990;
- alla durata dell'intervento: a tale proposito rimangono tuttora aperte le disparità più rilevanti, sostanzialmente tra lavoratori delle piccole imprese da un lato e lavoratori delle imprese di maggiori dimensioni dall'altro, disparità ascrivibili sostanzialmente alla possibilità di accesso o meno all'indennità di mobilità anziché all'indennità di disoccupazione.

È vero che non ha senso confrontare tra loro strumenti che – pur accomunati dall'appartenere alla categoria degli AS – operano a partire da situazioni diverse: lavoratori sospesi; lavoratori che subiscono un licenziamento; lavoratori temporanei. Ma anche restando all'interno di situazioni omogenee, comunque le differenze sono rilevanti e frutto di una stratificazione storica, essenzialmente su base corporativa, piuttosto che di un disegno razionale.

3.3. *La questione della discrezionalità*

Il tasso di discrezionalità è ovviamente tanto meno elevato:

- quanto più le procedure di fruizione del sostegno del reddito sono automatiche, svincolate dall'intermediazione degli attori sociali e rigorosamente agganciate al meccanismo mutualistico-assicurativo piuttosto che a interventi di natura assistenziale;
- quanto più l'accesso agli AS è definito in base alla condizione del singolo lavoratore piuttosto che alla tipologia di azienda di provenienza.

Negli ultimi anni, come abbiamo già evidenziato, l'irrobustimento degli interventi in deroga ha aumentato il tasso di discrezionalità del sistema, conferendo agli attori sociali un cospicuo potere di intermediazione e cogestione degli interventi.

Si sostiene – ma è da dimostrare – che il coinvolgimento degli attori locali determini un miglior controllo (e quindi un risparmio) sulle risorse impiegate.

4. *I problemi di collegamento con le politiche attive*

4.1. *Letteratura economica e sussidi di disoccupazione: richiami*

La letteratura economica si è ampiamente occupata di analizzare la relazione che esiste tra sussidi di disoccupazione e durata e livello della disoccupazione stessa. Con un approccio maggiormente rivolto a temi di *policy*, di recente l'attenzione è stata rivolta alla definizione di regole “ottimali” dei benefici di disoccupazione, contemperando l'esigenza di “assicurare” i lavoratori contro il rischio di rimanere disoccupati con la necessità di mantenere, per i beneficiari, l'incentivo a proseguire nella ricerca di un lavoro e a mantenere l'immediata disponibilità ad accettarlo.

L'approccio tuttora dominante attribuisce al “*pagamento incondizionato di sussidi per un periodo indefinito [...] la causa maggiore dell'alta disoccupazione europea*” negli anni 1990 [Layard, Nickell e Jackman 1999, 102]. L'affermazione trovava una sua giustificazione teorica nell'ambito del modello macroeconomico di concorrenza imperfetta che individuava nel quadro normativo e istituzionale che governa il mercato del lavoro la principale causa della disoccupazione di quel periodo, attribuendole così un carattere marcatamente strutturale⁴⁴.

Le caratteristiche istituzionali (ad esempio, le condizioni per le quali è possibile assumere e licenziare, i meccanismi di contrattazione collettiva), allontanando il sistema economico dalla condizione di concorrenza perfetta, determinano un salario più elevato e un livello di occupazione più basso rispetto al caso di mercato perfettamente concorrenziale (nel quale salari e livello di occupazione sono lasciati liberi di fluttuare istantaneamente).

Il ruolo dei sussidi di disoccupazione è stato enfatizzato dall'approccio microeconomico, segnatamente dalla teoria della ricerca di lavoro⁴⁵, che focalizza l'attenzione sul comportamento del singolo lavoratore. In estrema sintesi, l'individuo accetterà un'offerta di lavoro (che si suppone esogena, almeno nelle prime versioni della teoria) solo quando il salario offerto supererà o eguaglierà un valore critico definito *salario di riserva*. Il guadagno netto derivante dall'accettare un'offerta di lavoro è dato dal (valore attuale del) salario ottenuto meno i redditi alternativi percepiti durante lo stato di “non lavoro”, tra i quali figura, in particolare, il sussidio di disoccupazione. L'aumento di quest'ultimo innalza dunque il salario di riserva, prolungando la durata della disoccupazione dell'individuo e, vista la relazione esistente nel lungo periodo tra durata e livello della disoccupazione, influenzando pure sull'occupazione aggregata.

Negli schemi teorici, per lo più si fa riferimento a un sussidio di disoccupazione astratto che, nella sostanza, consiste in un “salario per i disoccupati” pagato per un periodo indefinito. Con queste premesse, il suggerimento di *policy* è di ridurre durata e/o importo dei sussidi (normalmente si aveva a riferimento il sistema di *welfare* anglosassone o quello nordico), e/o di condizionarli a qualche obbligo per il disoccupato, creando così un collegamento con le politiche attive del lavoro⁴⁶.

Se è vero che l'esistenza di sussidi di disoccupazione influisce sulla disoccupazione⁴⁷, la letteratura mostra però anche come tale effetto non sia necessariamente negativo per l'economia nel suo insieme: la disoccupazione può infatti presentare degli elementi di efficienza qualora conduca a migliori prospettive occupazionali [Acemoglu e Shimer 2000]. Ad esempio, i sussidi a favore dei disoccupati possono influenzare la qualità dei posti di lavoro ricercati e accettati dai disoccupati, e i posti di lavoro creati dalle imprese.

⁴⁴ Un'interpretazione alternativa, più keynesiana, attribuiva l'elevata disoccupazione alle politiche monetarie restrittive intraprese nei paesi europei, anche nella prospettiva dell'introduzione della moneta unica.

⁴⁵ La *job search theory* si situa nel filone di studi che analizza la disoccupazione come risultato delle difficoltà di incontro (*matching*), tra posti vacanti e lavoratori disoccupati. La partecipazione al mercato del lavoro dipende dai costi di ricerca, dal valore che deriva dall'essere disoccupato e dalla frequenza con cui si ricevono offerte di lavoro. L'incontro tra domanda e offerta di lavoro (*matching*) presuppone un costo in termini di tempo e di risorse impiegate, e la qualità del singolo incontro influenza l'efficienza del sistema economico.

⁴⁶ Layard, Nickell e Jackman [1999].

⁴⁷ Gli studi empirici mostrano come la generosità del sistema di sussidi di disoccupazione porti generalmente ad una maggiore durata della disoccupazione. Peraltro, tale effetto appare limitato nella sua entità.

Le economie con livelli di sussidi “non eccessivi” (*moderate*) presenterebbero livelli di produzione più elevati rispetto alle altre. Questo perché il sussidio, finanziando la ricerca di posti di lavoro più “rischiosi” ma, presumibilmente, anche più produttivi genera *matching* più efficienti.

4.2. *Il disegno efficiente dei sussidi di disoccupazione*

La letteratura sul disegno efficiente dei sussidi di disoccupazione prende le mosse soprattutto dal filone che analizza la disoccupazione stessa come risultato delle “frizioni” e delle difficoltà d’incontro tra domanda e offerta di lavoro e, più in generale, dell’imperfezione delle informazioni in possesso di lavoratori da un lato e delle imprese dall’altro (e in tale filone si può ricomprendere anche gran parte della già citata teoria della ricerca).

I punti sui quali la letteratura sul “disegno ottimo” si concentra sono i seguenti⁴⁸:

- il profilo del sussidio nel tempo e le regole di accesso al beneficio;
- l’entità del beneficio;
- il monitoraggio delle azioni di ricerca di lavoro del disoccupato e le relative sanzioni;
- il collegamento con le politiche attive del lavoro.

Il profilo del sussidio e le regole di accesso al beneficio

L’erogazione di un sussidio è soggetta a diverse possibilità di azzardo morale⁴⁹ da parte del beneficiario: come si è visto, il sussidio accresce il salario di riserva e la durata attesa della disoccupazione.

Una prima questione riguarda dunque se il sussidio debba avere una durata predeterminata e se debba essere pagato in misura costante lungo il periodo previsto oppure se debba essere decrescente nel tempo. Si è evidenziato come l’individuo in cerca di lavoro all’approssimarsi della scadenza del sussidio divenga meno selettivo e riduca il suo salario di riserva [Mortensen 1977]. L’effetto di disincentivo sulla ricerca di lavoro opererebbe unicamente nella prima fase dell’erogazione del sussidio, con un impatto sulla durata della disoccupazione presumibilmente ridotto. Generalmente la letteratura mostra come, in presenza di azzardo morale, l’incentivo alla ricerca di lavoro sia maggiore quando il profilo del sussidio di disoccupazione è decrescente: in altre parole, quando l’entità del beneficio decresce con il passare del tempo [Shavel e Weiss 1997]⁵⁰.

Un interessante aspetto da osservare riguarda, inoltre, i requisiti di ammissione ai sussidi di disoccupazione. Generalmente questi sono subordinati ad un periodo minimo di occupazione precedente (anzianità assicurative e contributive). L’introduzione di tale requisito può fornire al disoccupato un incentivo ad accettare

⁴⁸ Lo schema qui seguito prende le mosse dal lavoro di Fredriksson e Holmlund [2003].

⁴⁹ L’esistenza di azzardo morale implica la possibilità da parte dell’individuo di influenzare la possibilità e la durata della disoccupazione (ad esempio, tramite l’intensità della ricerca di lavoro oppure la possibilità di rifiutare delle offerte). Questo rende impossibile a chi deve assicurarlo contro il rischio di disoccupazione il calcolo del premio, rendendo necessario l’intervento pubblico.

⁵⁰ Come si vedrà, il nostro paese ha in parte accolto questa impostazione.

un'offerta di lavoro oggi piuttosto che proseguire nella ricerca, allo scopo di preconstituire le condizioni di accesso al sussidio nel caso in cui egli rimanga nuovamente disoccupato. In coerenza con quanto prima detto, tale meccanismo (denominato *entitlement effect*) opera in misura maggiore per coloro che si avvicinano alla scadenza del diritto ai benefici o per i quali tale diritto si è esaurito. I requisiti indicati, tuttavia, non dovrebbero essere troppo stringenti, specie in presenza di bassa partecipazione al lavoro. Infatti, quando esistono condizioni rigide per l'accesso ai sussidi (ad esempio, un periodo di occupazione pregressa molto lungo), l'allentamento di tali condizioni può favorire la transizione dall'inattività alla ricerca di lavoro. In altre parole, il più facile accesso ai sussidi "incoraggerebbe" azioni di ricerca di lavoro da parte di fasce di inattivi prima scoraggiate dall'impossibilità di accedere alle prestazioni. Si pone l'attenzione anche sulla possibilità che l'*entitlement effect* non operi di fronte a opzioni lavorative a termine o precarie, nella misura in cui esse riducono l'accesso alle prestazioni⁵¹. Affinché l'offerta di lavoro sia incoraggiata, dunque, appare corretto che i benefici di disoccupazione siano garantiti, in qualche forma, anche ai lavoratori temporanei.

L'entità del sussidio

La questione dell'ammontare ottimale del beneficio è stata poco affrontata in letteratura. Hansen e Imrohoroglu [1992] utilizzano, a questo scopo, un modello di equilibrio economico generale. Si evidenzia che il livello ottimale dipende in modo cruciale dal grado con cui opera l'effetto di azzardo morale: in termini di tasso di sostituzione esso può variare dal 65% (nel caso di inesistente o basso azzardo morale) fino a meno del 10% (nel caso in cui l'azzardo morale sia elevato). L'effetto di azzardo morale, dunque, influisce non solo sul profilo temporale ottimo del sussidio di disoccupazione ma anche sull'ammontare del beneficio da erogare.

Lavori più recenti [Chetty 2008] modificano queste conclusioni evidenziando come l'effetto dei sussidi di disoccupazione sull'intensità della ricerca di lavoro sia scomponibile in due fattori, il già citato azzardo morale e l'effetto liquidità. I sussidi di disoccupazione se da un lato aumentano la preferenza per il tempo libero rispetto al lavoro, dall'altro influiscono sulla ricchezza dei beneficiari, permettendo di superare i vincoli di liquidità che possono crearsi in una situazione di mancanza di lavoro e consentendo all'individuo in cerca di lavoro di poter aggiustare e rendere il più possibile costante il consumo anche nei periodi di disoccupazione.

Se l'effetto di azzardo morale, come si è detto, è sub-ottimale, in quanto trasferisce costi sulla collettività, l'effetto di liquidità, nel correggere i fallimenti del mercato del credito e delle assicurazioni ai quali si suppone che i disoccupati non possano accedere, è *welfare improving*. Il livello di sussidio ottimale, che dipende da entrambi gli effetti citati, è dunque alquanto più elevato rispetto al caso visto in precedenza. Nell'evidenza empirica presentata, riferita agli Stati Uniti, si stima che il livello di sussidio ottimale si aggiri attorno al 65% (sempre in termini di tasso di sostituzione).

⁵¹ Franco e Sestito [1999].

Il monitoraggio delle azioni di ricerca di lavoro del disoccupato e le relative sanzioni

La letteratura sul disegno efficiente del sussidio, oltre al filone del *matching*, fa riferimento anche all'*optimal law enforcement* [Becker 1968]⁵². In un contesto nel quale lo sforzo nella ricerca di lavoro è solo parzialmente osservabile, l'obiettivo del disegno ottimo – contemperare la copertura sociale del sussidio e l'incentivazione alla ricerca di lavoro – può essere ottenuto attraverso un meccanismo di discriminazione che consenta di distinguere i “meritevoli” (chi cerca lavoro con impegno e non riesce a trovarlo) dai “non meritevoli” (chi non attiva sufficienti azioni di ricerca).

In molti Paesi, in effetti, il pagamento dei sussidi di disoccupazione è condizionato alla disponibilità a lavorare, vale a dire all'evidenza di una ricerca attiva di lavoro, monitorata dagli enti preposti (i cosiddetti Servizi pubblici per l'impiego) e all'accettazione di un'offerta di lavoro con caratteristiche minime giudicate “adeguate” o ragionevoli (secondo definizioni normalmente contenute nella normativa). Nell'ultimo decennio, nell'ambito della strategia europea per l'occupazione in molti Paesi sono stati introdotti o rafforzati obblighi di questo tipo, talora denominati “*mutual obligations*”, concordando azioni da svolgere e comportamenti da tenere – da parte sia dei Servizi pubblici per l'impiego sia del disoccupato – finalizzate a trovare una nuova occupazione⁵³.

La sanzione prevista per i casi di inadempienza ha l'obiettivo, piuttosto che di ridurre la spesa, di indurre a “comportamenti virtuosi” sanzionando solo chi non cerchi e/o non accetti un lavoro. La questione, piuttosto complessa per il *policy maker*, diviene quella di combinare in modo ottimale l'intensità dei controlli (con costi difficilmente determinabili) – intensità che influenza la probabilità di individuare un comportamento da sanzionare – con l'entità della sanzione (che per il *policy maker* è una riduzione di costo)⁵⁴.

Un'interessante distinzione emersa a questo proposito [Boone *et al.* 2002] è quella tra l'effetto delle sanzioni *ex post* e la modifica del comportamento di un singolo individuo, conseguente alla stessa introduzione di un sistema sanzionatorio. L'efficienza, maggiore o minore, delle sanzioni *ex ante* dipenderà dalla frequenza e dall'efficacia del monitoraggio (cioè dalla capacità di individuazione di comportamenti da sanzionare e dall'effettiva applicazione di sanzioni *ex post*). La sanzione *ex ante* è teoricamente maggiore in caso di monitoraggio “accurato”, ma l'evidenza empirica sembra mostrare che comunque gli effetti sul comportamento dell'individuo possono essere rilevanti. L'attivazione dei controlli presuppone un'amministrazione dei sussidi efficiente, il che presenta dei costi elevati. Un elemento potenzialmente negativo del sistema sanzionatorio risiede nel fatto che il disoccupato, potendo utilizzare diversi canali per la ricerca di lavoro, orienti il suo sforzo sulle azioni di ricerca che meglio permettono di evitare la sanzione, piuttosto che su quelle più efficaci [Van den Berg e Van der Klaauw 2001].

⁵² Questa letteratura, che parte dal lavoro di Becker [1968], si basa sull'individuo razionale e neutrale al rischio che, in termini di utilità, confronta i costi e i benefici del violare la legge. Una violazione della legge è preferita nella misura in cui i benefici da essa derivanti superano i costi conseguenti all'incorrere nella sanzione. Il governo può influenzare le scelte dell'individuo influenzando la probabilità di individuare il trasgressore e sanzionarlo. La teoria dell'*enforcement* ottimo tratta le scelte del *policy maker* in modo da massimizzare una funzione di *welfare* sociale.

⁵³ Nel nostro contesto di job search, l'introduzione di tali elementi comporta un vincolo per il disoccupato nel seguire la propria strategia (che consiste nel confrontare il salario offerto con quello di riserva).

⁵⁴ Pirrone e Sestito [2006].

Il collegamento con le politiche attive

L'Eurostat distingue sei tipi di politiche attive del lavoro (ALMPs):⁵⁵

- (a) la formazione, attraverso la quali si cerca di adattare le caratteristiche dell'offerta di lavoro a quelle della domanda;
- (b) gli incentivi all'occupazione offerti alle imprese;
- (c) le misure di inserimento del disoccupato attraverso pratiche di "job rotation"⁵⁶ oppure di "job sharing";
- (d) le misure di integrazione dei disabili;
- (e) la creazione di lavoro diretta, cioè di occupazione sussidiata di pubblica utilità;
- (f) gli incentivi allo *start up* di aziende.

In molti casi i sussidi di disoccupazione tendono ormai a interagire con le politiche attive del lavoro: ad esempio, i corsi di formazione possono far parte del percorso concordato con i Servizi per l'impiego nell'ambito di un programma di rafforzamento della capacità di inserimento professionale del disoccupato.

La letteratura più recente pone in luce come l'obbligo, per un disoccupato percettore del sussidio, di seguire un programma di politiche attive del lavoro possa costituire, analogamente al monitoraggio e alle sanzioni, un meccanismo di *screening* in grado di discriminare i "meritevoli", e possa quindi essere utilizzato per verificare l'effettiva disponibilità del disoccupato ad accettare una nuova occupazione. L'obbligo di eseguire una determinata prestazione lavorativa o di seguire un programma di formazione può indurre il disoccupato beneficiario di un sussidio ad "autoselezionarsi", collocandosi eventualmente fuori dal sistema dei sussidi di disoccupazione.

4.3. Il caso italiano

Nel caso italiano, nonostante le dichiarazioni e le stesse previsioni normative, il collegamento tra politiche attive e politiche passive è di fatto assai labile⁵⁷. Esse, di fatto, sono gestite da due canali istituzionali indipendenti, e debolmente comunicanti anche sotto il mero profilo informativo: Servizi per l'impiego ed enti locali per orientamento, formazione, etc. da un lato; Inps per incentivi alle assunzioni e politiche passive dall'altro⁵⁸.

Tale "labilità" si traduce in una pratica di offerta di politiche attive (colloqui orientativi, segnalazione per assunzioni agevolate o meno, formazione, etc.) che non condizionano – e non interagiscono con – l'erogazione degli interventi di politica passiva.

⁵⁵ Commissione Europea [2006, 119 e segg].

⁵⁶ Con questo termine si intende una rotazione periodica degli individui in una stessa posizione lavorativa.

⁵⁷ L'esigenza di costruire un nesso più stretto tra politiche attive e passive è ribadito nel recente *Libro Verde* del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali [2008a]. Sulla problematicità delle prospettive di *workfare* cfr. Barbier [2003], e specificamente per il caso italiano Dell'Aringa [2007].

⁵⁸ In diversi paesi europei (Germania, Spagna, Regno Unito, Olanda, Finlandia, Austria, Norvegia) si osserva una maggiore integrazione dei servizi, con l'adozione di un'organizzazione del tipo "*One stop shop*": cfr. Baronio e Marocco [2008, 11]. Qualche timida sperimentazione – di cui gli stessi Baronio e Marocco danno conto – è stata avviata anche in Italia, a Riccione, Genova Nervi, Montecchio (Reggio Emilia). Ulteriori progressi si possono attendere dalla condivisione tra Centri per l'impiego e Inps, attivata a partire dal 2008, delle informazioni provenienti dalle comunicazioni obbligatorie delle imprese in materia di rapporti di lavoro.

Indirettamente ne può essere testimonianza il basso numero di sanzioni comminate nel caso del Veneto, una delle pochissime regioni per cui tali dati sono disponibili.

Sul totale degli entrati in stato di disoccupazione (mediante la dichiarazione di disponibilità resa ai Centri per l'impiego), i cancellati per mancata adesione a politiche attive si possono stimare attorno al 5-6% del totale, con una maggiore incidenza tra gli stranieri che tra gli italiani (tav. 4.1). Può trattarsi peraltro di persone che comunque non avevano alcun accesso a sussidi di disoccupazione e alle quali, pertanto, la cancellazione non ha provocato particolare disagio.

Tale percentuale scende a poco più dello 0% (in valori assoluti poche decine di unità) nel caso di lavoratori entrati in lista di mobilità (tav. 4.2), soggetti per i quali la cancellazione dalle liste di mobilità ha conseguenze decisamente gravose, inibendo la percezione dell'indennità di mobilità.

Non è così in altri Paesi, dove l'azione sanzionatoria è più stringente. In Gran Bretagna, ad esempio, tra il 1998 e il 1999 i sussidi di disoccupazione sono stati tagliati a circa 150.000 lavoratori a causa di rifiuti (di partecipazione a programmi formativi o di accettazione di un'occasione di lavoro), di indisponibilità al lavoro, di mancata presentazione presso i Centri per l'impiego, di insufficiente attivazione nella ricerca di lavoro⁵⁹.

Tavola 4.1 – Veneto. Flussi di disoccupati disponibili e incidenza delle successive cancellazioni per mancata disponibilità a politiche attive

	Anno di ingresso in disponibilità			
	2003	2004	2005	2006
Stranieri				
Entrati	11.194	14.584	15.951	15.949
Cancellati per:				
- Mancata adesione a proposte formative/di inserimento lavorativo	15	9	3	2
- Mancata presentazione a colloquio di orientamento	252	133	120	112
- Mancato adempimento a obblighi di presentazione	426	660	775	328
- Rifiuto di offerta congrua				1
- Totale cancellati in relazione al nesso con le politiche attive	693	802	898	443
Quota cancellati / entrati	6%	5%	6%	3%
Italiani				
Entrati	50.533	58.846	65.594	59.766
Cancellati per:				
- Mancata adesione a proposte formative/di inserimento lavorativo	56	27	20	13
- Mancata presentazione a colloquio di orientamento	604	522	461	333
- Mancato adempimento a obblighi di presentazione	1.787	2.137	2.436	711
- Rifiuto di offerta congrua	7	4	3	4
- Totale cancellati in relazione al nesso con le politiche attive	2.454	2.690	2.920	1.061
Quota cancellati / entrati	5%	5%	4%	2%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Silrv-Archivi amministrativi Netlabor

⁵⁹ Cfr. Boeri, Layard e Nickell [2000].

Tavola 4.2 – Veneto. Flussi di entrati in lista di mobilità e incidenza delle cancellazioni

	Entrati	di cui: usciti per motivazioni				Totale	Quota su entrati
		Decaduto per rifiuto a l.s.u.	Decaduto per rifiuto assunzione	Decaduto per rifiuto avviamento Pubbl. Amm.	Decaduto per rifiuto corsi di riqualificazione		
<i>Mobilità L. 223/91</i>							
2000	4.085	10	2			12	0,3%
2001	4.097	6				6	0,1%
2002	5.686	3	1			4	0,1%
2003	6.285	6				6	0,1%
2004	7.280	12	1		1	14	0,2%
2005	7.693	18				18	0,2%
2006	6.359	7	5	1		13	0,2%
<i>Mobilità L. 236/93</i>							
2000	4.973		8			8	0,2%
2001	4.979		3			3	0,1%
2002	4.847		7			7	0,1%
2003	7.411		3			3	0,0%
2004	9.811		1		2	3	0,0%
2005	10.834		4		3	7	0,1%
2006	9.603		6		2	8	0,1%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Silrv-Archivi amministrativi Netlabor

Nel complesso, poi, le evidenze che si hanno sull'analisi degli effetti di politiche che combinano misure passive ed attive e (potenziali) sanzioni – il caso emblematico sono le Liste di mobilità – sono nel senso dell'inefficacia dei maggiori benefici, segnatamente in termini di durata, per i lavoratori più anziani – 50enni *vs.* 40enni –, e addirittura di effetti contrari all'obiettivo di “attivazione” per i lavoratori 60enni [Paggiaro, Rettore e Trivellato 2008]⁶⁰.

5. I problemi di collegamento con il reddito di ultima istanza

In Italia non è previsto, a livello nazionale, un reddito minimo di cittadinanza (variamente denominato: reddito minimo di inserimento, reddito di ultima istanza, reddito di base, etc.) che contrasti le situazioni di povertà e quindi anche i rischi di scivolamento dalla disoccupazione alla povertà.

I tentativi attivati in questo senso non sono approdati finora ad alcun risultato generale, per varie ragioni, economiche, culturali, istituzionali e amministrative che sono state ampiamente indagate⁶¹.

⁶⁰ Per una rassegna dei principali studi sugli effetti di politiche attive (o di regolazione) del lavoro e di politiche di sostegno alle imprese finalizzate all'occupazione, rimandiamo al Rapporto tematico n. 10 della Commissione: cfr. Trivellato [2008c].

⁶¹ Per una sintesi dei tentativi italiani – e dei loro fallimenti – in materia di reddito minimo cfr. Ranci Ortigosa [2007]. Per un inquadramento generale dei nessi tra povertà, disoccupazione e politiche sociali cfr. Boeri e Perotti [2002].

Mentre quasi tutti i Paesi europei sono intervenuti in materia, gli ultimi anche a seguito delle ripetute raccomandazioni dell'Unione Europea in materia di inclusione sociale⁶², l'Italia ha realizzato, tra il 1999 e il 2004, la sperimentazione di un Reddito Minimo di Inserimento (RMI) in due fasi – coinvolgendo 39 comuni nella prima fase, 309 nella seconda –, che si sono peraltro concluse con un sostanziale nulla di fatto⁶³ e il rinvio alle Regioni dell'iniziativa in materia, riservando allo Stato il ruolo di eventuale co-finanziatore di iniziative locali.

Tre regioni hanno assunto iniziative in materia:

- la Campania, con una farraginoso sperimentazione, tra il 2004 e il 2006, del Reddito di cittadinanza;
- la Basilicata, a seguito della legge sulla Promozione della cittadinanza solidale;
- il Friuli Venezia Giulia, che ha attivato nel 2007 un intervento più complesso, istituendo il Reddito di base (Rdb): i risultati ottenuti in sede di prima applicazione sono stati oggetto di un rapporto di monitoraggio⁶⁴.

Di fatto, l'intervento assistenziale “di ultima istanza” è affidato a due canali:

- (a) da un lato ai servizi sociali comunali che si prendono cura, con modalità differenziate (quanto a risorse, regole, stili professionali) da caso a caso e da Comune a Comune, delle situazioni di maggior difficoltà;
- (b) dall'altro, in maniera impropria, ad alcune politiche previdenziali, interpretabili – come un'ampia letteratura ha mostrato – come surrogati di fatto del reddito minimo. È il caso soprattutto delle pensioni di invalidità e, limitatamente alle persone anziane, della pensione sociale e delle maggiorazioni del minimo. Ma alla medesima area di intervento possono essere ricondotte altre misure come gli assegni familiari o l'assegno per il nucleo familiare.

In tal modo l'assenza di un reddito di ultima istanza genera due effetti indesiderati:

- (i) una pressione indebita su istituti disegnati per altri fini, com'è il caso anche – ma non solo – degli AS, che ne vengono in parte condizionati e distorti⁶⁵;
- (ii) un più generale effetto negativo, vale a dire la riaffermazione di fatto anche nelle politiche di contrasto della povertà di una logica selettiva, categoriale (i vecchi piuttosto che i giovani) e/o geografica (i residenti in certe aree piuttosto che in altre).

⁶² A partire dalle due Raccomandazioni n. 441 e n. 442 del 1992.

⁶³ Cfr. la Relazione ufficiale del Ministero della solidarietà sociale [2007] in merito al RMI previsto originariamente dalla legge finanziaria 1998 e disciplinato dal decreto legislativo 237/1998.

⁶⁴ Tra novembre 2007 e aprile 2008 sono state presentate circa 4.000 domande (3.500 già accolte, le altre in lista di attesa), interessando quindi lo 0,8% delle famiglie presenti in regione (poco più di 500.000). Il reddito spettante riferito alla durata intera dell'intervento è pari a 24 milioni (6.000 euro in media per domanda). Distinguendo i beneficiari secondo la posizione del dichiarante si osserva che il 55% è costituito da disoccupati, il 18% da lavoratori dipendenti (nuclei a basso reddito con figli minori), il 15% da pensionati e il 9% da casalinghe. Il 20% delle domande è presentato da stranieri (cfr. Regione Friuli Venezia Giulia, [2008]). Il cambiamento del governo regionale nella primavera 2008 ha determinato, nel corso dell'estate, il mancato rifinanziamento del Rdb e quindi, di fatto, la chiusura di questa sperimentazione.

⁶⁵ Come è noto, lo stesso accesso allo stato di disoccupato accertato in sede amministrativa (tramite la dichiarazione di “disponibilità” rilasciata ad un Centro per l'impiego) è talvolta finalizzato strumentalmente all'accesso a interventi di sostegno o a benefici (graduatorie per la casa, etc.) che nulla hanno a che fare con l'effettiva condizione di disoccupazione.

6. I problemi di costo

6.1. Il costo degli AS: dinamica e composizione

In Italia la quota delle spese per AS sul Prodotto interno lordo (PIL) è leggermente cresciuta negli ultimi anni passando dallo 0,6% allo 0,7%. In valori assoluti si è passati da una spesa attorno ai 7 miliardi di euro annui, all'inizio di questo decennio, ad una spesa che nell'ultimo triennio si è aggirata sui 10 miliardi annui (tav. 6.1 e tav. A10 in Appendice, dove la spesa per AS è riportata secondo il criterio di competenza finanziaria, al netto quindi anche dei contributi figurativi).

Tra le voci di spesa, la Cig vale circa il 15%, più o meno come la disoccupazione agricola (considerando l'insieme dei suoi istituti) e come l'indennità di mobilità.

La quota più consistente, di poco al di sotto del 50% del totale, spetta all'indennità di disoccupazione non agricola, il cui ammontare è fortemente cresciuto dal 2000 in poi. Ciò è di particolare rilievo per l'indennità ordinaria, passata da 1 md. nel 2000 a quasi 3 md. nel 2006-2007; ma vale anche, sebbene la dinamica sia inferiore, per l'indennità a requisiti ridotti, dove la spesa è salita da 1 md. nel 2000 a 1,8 md. nel 2007.

Tav. 6.1 – Spesa per ammortizzatori sociali nel periodo 2000-2007 (ml. di Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria	387,9	461,3	531,9	593,2	740,4	791,1	651,4	555,1
Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria	470,7	466,8	400,3	528,3	676,6	710,0	930,8	918,4
Cassa Integrazione per i lavoratori agr. (CISOA)	8,7	6,1	6,3	7,8	10,7	16,1	16,6	16,7
Cassa integrazione in deroga								
Contratti di solidarietà difensivi	17,3	10,2	2,4	1,1	0,5	0,5	8,0	-
Indennità di mobilità	1.243,5	1.264,2	1.381,0	1.512,0	1.599,5	1.803,8	1.595,5	1.596,5
Indennità di disocc. speciale edile	176,7	176,7	170,8	64,0	112,5	86,7	51,4	67,5
Indennità di disocc. non agricola ordinaria	945,1	1.133,7	1.510,4	1.309,9	1.739,3	2.268,3	2.854,1	2.833,1
Indennità di disocc. non agr. con requisiti ridotti	966,4	1.400,5	1.378,5	1.313,8	1.469,8	1.775,1	1.673,1	1.790,8
Indennità di disocc. agricola ordinaria	695,3	614,1	500,5	362,7	572,6	654,4	626,8	660,3
Indennità di disocc. agricola con requisiti ridotti	16,5	16,5	20,2	20,2	17,4	16,0	22,1	19,9
Indennità di disocc. agricola speciale (40%)	436,0	344,1	342,7	361,6	372,5	386,4	334,8	406,3
Indennità di disocc. agricola speciale (66%)	694,5	583,9	520,6	594,5	598,8	585,1	444,8	656,4
Assegni straordinari - Fondo credito ordinario		19,7	74,2	205,0	372,0	424,0	346,0	269,1
Assegni straordinari - Fondo credito cooperativo		0,1	1,0	2,1	4,3	4,6	4,7	3,8
Assegni straordinari - Fondo ex Monopoli di Stato			4,2	2,3	1,7	0,6	2,2	1,9
Assegni straordinari - Fondo sett. assicurativo			-	16,7	17,9	15,8	8,8	8,1
Assegni straordinari - Fondo esattoriale						22,1	25,9	29,9
Assegni straordinari - Fondo poste								
Assegni straordinari - Fondo volo								
Pensionamenti anticipati	1.126,2	731,9	560,2	483,4	362,8	288,7	398,4	168,7
Totale	7.184,8	7.229,9	7.405,1	7.378,6	8.669,3	9.849,2	9.995,0	10.002,4
PIL a valori correnti	1.191.057	1.248.648	1.295.226	1.335.354	1.391.530	1.428.375	1.479.981	1.535.540
Quota spese per ammortizzatori sociali su PIL	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%

* Dati di preconsuntivo

Fonte: da Pizzuti [2008, 204] (elab. su dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e a cura del coordinamento statistico attuariale Inps) e da Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali [2008b]

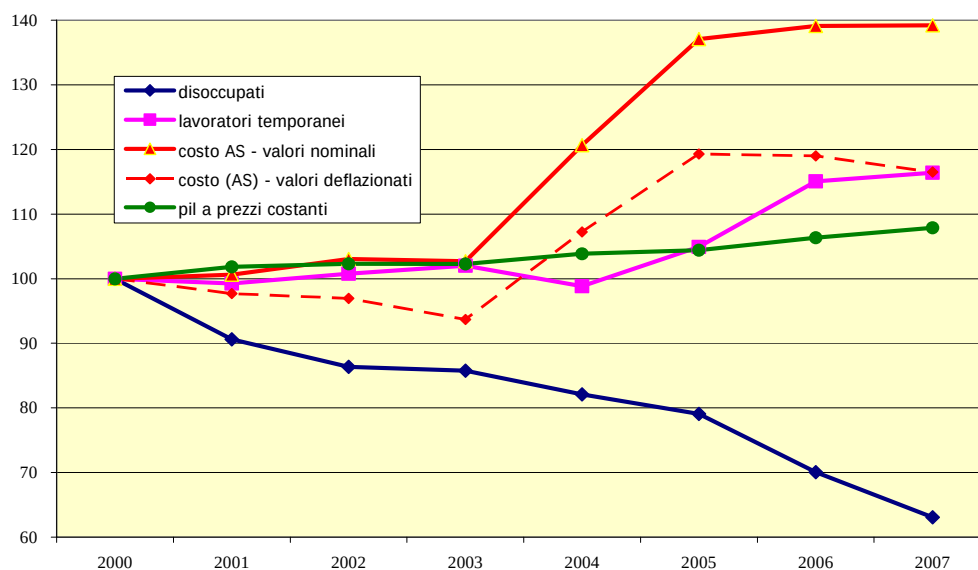
In effetti confrontando il 2000 con il 2007 si osserva che la composizione della spesa è significativamente variata: nel 2000 le quote principali erano dedicate ai prepensionamenti e all'indennità di mobilità⁶⁶; ora, invece, è l'indennità di disoccupazione ad aver assunto il ruolo principale.

Paradossalmente, ma comprensibilmente alla luce di quanto in precedenza esposto in merito all'indice di copertura, la dinamica di crescita della spesa per gli AS in genere e per l'indennità di disoccupazione in specie, è andata di pari passo con la diminuzione dei disoccupati⁶⁷.

Come si vede nella fig. 6.1, la dinamica del costo degli AS, se valutata in termini reali, sembra aver accompagnato fino al 2003 la contrazione dei disoccupati (e, parzialmente, quella del PIL in termini reali), mentre dal 2003 in poi il costo degli AS risulta aver seguito più lo sviluppo del lavoro temporaneo che il calo ulteriore della disoccupazione.

Ciò rimanda, evidentemente, alla particolare declinazione degli AS nella realtà italiana. Essi sono volti in buona parte a compensare i bassi redditi dei lavoratori temporanei più che ad essere efficacemente complementari alle politiche attive, tramite il sostegno del reddito dei disoccupati attivamente alla ricerca di lavoro e – se del caso – impegnati in iniziative di formazione e di riqualificazione.

Figura 6.1 – Disoccupati, lavoratori temporanei e costo degli AS, 2000-2007 (numeri indice base 2000 = 100)



Fonte: ns. elab. su dati Istat, Ministero del Lavoro, Inps

⁶⁶ Anche se negli anni attorno al 2000 i lavoratori in mobilità hanno toccato il punto di minimo.

⁶⁷ Sul modesto ruolo anticiclico degli AS italiani cfr. Sestito [2008].

6.2. Il finanziamento del sistema

Gli AS, come le prestazioni temporanee in genere (maternità, etc.), sono finanziati da aliquote contributive prevalentemente a carico del datore di lavoro, assai differenziate.

Tavola 6.2 – Aliquote contributive in vigore per il 2008. Finanziamento degli AS

	A carico del datore di lavoro				A carico del dipendente
	Disocc.	Cig	Cigs	Mobilità	Cigs
Industria fino a 15 dipendenti	1,61	1,90			
Industria da 16 a 50 dipendenti	1,61	1,90	0,60	0,30	0,30
Industria con più di 50 dipendenti	1,61	2,20	0,60	0,30	0,30
Industria edile fino a 15 dipendenti					
- operai	2,41	5,20			
- impiegati, viaggiatori e piazzisti	2,41	1,90			
Industria edile da 16 a 50 dipendenti					
- operai	2,41	5,20	0,60		0,30
- impiegati, viaggiatori e piazzisti	2,41	1,90	0,60		0,30
Industria edile con più di 50 dipendenti					
- operai	2,41	5,20	0,60		0,30
- impiegati, viaggiatori e piazzisti	2,41	2,20	0,60		0,30
Industria lapidei fino a 15 dipendenti					
- operai	1,61	3,70			
- impiegati, viaggiatori e piazzisti	1,61	1,90			
Industria lapidei da 16 a 50 dipendenti					
- operai	1,61	3,70	0,60	0,30	0,30
- impiegati, viaggiatori e piazzisti	1,61	1,90	0,60	0,30	0,30
Industria lapidei con più di 50 dipendenti					
- operai	1,61	3,70	0,60	0,30	0,30
- impiegati, viaggiatori e piazzisti	1,61	2,20	0,60	0,30	0,30
Industria armatoriale, pesca	1,61				
Industria pesca costiera ravvicinata	0,67				
Artigianato	0,70				
Artigianato dell'indotto (impr. appaltatrici) con più di 15 dipendenti	0,70		0,60	0,30	0,30
Artigianato edilizia					
- operai	1,50	5,20			
- impiegati	1,50	1,90			
Artigianato lapidei					
- operai	0,70	3,70			
- impiegati	0,70	1,90			
Pubblici esercizi	1,61				
Commercio fino a 50 dipendenti - Cuaf intera	1,61				
Commercio fino a 50 dipendenti - Cuaf ridotta	0,48				
Commercio con più di 50 dipendenti - Cuaf intera	1,61		0,60	0,30	0,30
Commercio con più di 50 dipendenti - Cuaf ridotta	0,48		0,60	0,30	0,30
Agenzie viaggio e turismo, logistica, spedizioni... fino a 50 dip.	1,61				
Agenzie viaggio e turismo, logistica, spedizioni... con più di 50 dip.	1,61		0,60	0,30	0,30
Regioni, Province, Enti pubblici, Ospedali, Case di cura...	1,61				
Enti non tenuti al versamento della Cuaf	0,45				
Credito e assicurazione	1,61				
Proprietari di fabbricati	1,61				
Servizi di culto	1,61				
Professionisti e artisti	1,61				
Agricoltura					
- operai					
- impiegati	0,67	1,50			
- dirigenti	0,67				
Agricoltura - Coop di trasf. prod. agric. e zoot.					
- az. fino a 50 dip.		1,90	0,60	0,30	0,30
- az. più di 50 dip.		2,20	0,60	0,30	0,30
Agenzie di fornitura di lav.temp. in agricoltura					
- operai, impiegati	0,37	1,50			
- dirigenti	0,37				

Fonte: elab. Veneto Lavoro

La tav. 6.2 “fotografia” la situazione delle aliquote contributive vigenti al 2008. Essa dà un’immediata idea della “frammentazione” del mercato del lavoro italiano operata da una stratificazione di norme e di aliquote – e di conseguenti differenze che si ripercuotono sul costo del lavoro – determinatasi nel corso di oltre un secolo.

Ciò mostra in controluce come operare per l’unificazione/semplificazione del sistema sia per un verso un’esigenza primaria, e per un altro verso un compito difficile (e non certo “a costo zero”): ricondurre tutte le unità economiche – le imprese – ad aliquote analoghe significa in alcuni casi provocare un significativo aumento del costo del lavoro. Si osservi solo la differenza tra imprese artigianali e imprese industriali: le prime sostengono un’aliquota pari allo 0,7% della retribuzione lorda, mentre per le seconde l’aliquota oscilla dal 3,5% al 5% in relazione alla dimensione. Nel caso dell’edilizia, l’aliquota è particolarmente elevata e supera l’8%.

Va inoltre considerato che diversi strumenti del sistema degli AS prevedono, oltre alle aliquote generali valide per tutti gli assicurati, contributi addizionali specifici, calcolati su basi diverse (retribuzioni lorde o prestazioni), a carico direttamente delle aziende utilizzatrici:

- per la Cigo: 8% dell’integrazione salariale corrisposta ai propri dipendenti, 4% per le imprese fino a 50 dipendenti;
- per la Cig edilizia: 5% sulle prestazioni erogate;
- per la Cigs: 3% sulla retribuzione imponibile fino a 50 dipendenti, 4,50% oltre tale soglia, in misura doppia in casi specifici;
- per l’indennità di mobilità: un versamento pari a 3 volte il trattamento mensile iniziale di mobilità (oppure a 6 volte in caso di mancato accordo sindacale o a 9 volte nei casi di licenziamento collettivo senza previo ricorso alla Cigs).

Le aliquote vigenti, integrate dai contributi addizionali specifici, sono sufficienti a generare importi tali da “sostenere il sistema”?

Un’elaborazione recente, riportata nella tav. 6.3, per la media 2003-2007 evidenzia un saldo negativo annuo pari a circa un miliardo di euro⁶⁸. Va segnalato che tale saldo risulta sensibilmente più negativo inserendo nel conto – come sarebbe corretto – anche la spesa attivata negli anni recenti a carico del Fondo occupazione per finanziare gli interventi in deroga, spesa che le usuali statistiche sugli AS non considerano (ancora).

Il saldo negativo risulta causato dalle forti passività di alcuni strumenti, specificamente l’indennità di mobilità, l’indennità di disoccupazione a requisiti ridotti e l’insieme delle indennità di disoccupazione agricola. In forte attivo, invece, risultano sia la Cig (specialmente quella ordinaria) sia l’indennità di disoccupazione ordinaria non agricola.

Qual è dunque la quota di AS finanziata in modo mutualistico-assicurativo e quale, invece, è ascrivibile ad assistenza?

Le elaborazioni del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali [2007] usano distinguere tra:

- un sistema generale (disoccupazione ordinaria non agricola) in attivo;

⁶⁸ Per un confronto con gli anni precedenti cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [2007, 69]. Il saldo risulta sempre negativo anche per le medie triennali 2000-2002 (-1,3 md.) e 2003-2005 (-1,1 md.). Nel corso del tempo si è attenuata la rilevanza (passiva) dei pre-pensionamenti.

Tavola 6.3 – Spesa, entrate e saldi per gli ammortizzatori sociali, diversi schemi, media anni 2003-2007 (Bilanci consuntivi 2003-2006 e pre-consuntivo 2007)
(milioni di Euro)

	Spese			Entrate	Saldo
	Prestazioni	Coperture figurative	Totale	Contributi	
Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria	420	246	666	2.518	1.851
Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria	450	303	753	897	144
Cassa Integrazione per i lavoratori agricoli (CISOA)	14	-	14	37	24
Cassa Integrazione in deroga					
Indennità di mobilità	983	639	1.622	466	- 1.156
Indennità di disocc. speciale edile	46	30	76	97	21
Indennità di disocc. non agricola ordinaria	1.169	1.032	2.201	3.292	1.091
Indennità di disocc. non agricola con requisiti ridotti	661	944	1.605	-	- 1.605
Indennità di disocc. agricola ordinaria	217	352	569	104	-464
Indennità di disocc. agricola con requisiti ridotti	10	9	19	-	-19
Indennità di disocc. agricola speciale (40%)	372		372	-	-372
Indennità di disocc. agricola speciale (66%)	576		576	-	-576
Assegni straordinari - Fondo credito ordinario (*)	323		323	550	231
Assegni straordinari - Fondo credito cooperativo (*)	4		4	12	8
Assegni straordinari - Fondo ex Monopoli di Stato (*)	13		13	18	5
Assegni straordinari - Fondo settore assicurativo (*)	2		2	3	1
Assegni straordinari - Fondo esattoriale (*) (**)	20		20	107	89
Assegni straordinari - Fondo poste (*) (***)	-		-	11	4
Assegni straordinari - Fondo volo (*) (***)	20		20	49	42
Pensionamenti anticipati (per crisi occupazionale)	293		293	-	-293
Totale ammortizzatori sociali	5.592	3.554	9.147	8.160	-975

* Tra i contributi sono comprese le somme di contribuzione correlata.

** I contributi si riferiscono al trasferimento operato dal Fondo esattoriale a favore del Fondo di solidarietà. La media si riferisce al periodo 2004-2006.

*** Il dato si riferisce al solo anno 2006.

Fonte: da Pizzuti (2008), pag. 206 (elab. a cura del coordinamento statistico attuariale INPS)

- un sistema industriale (Cig e mobilità) anch'esso in attivo;
- un sistema assistenziale (disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti; varie tipologie di disoccupazione agricola) in forte passivo.

Si può osservare, peraltro, che la base di finanziamento della disoccupazione a requisiti ridotti è la medesima della disoccupazione ordinaria a requisiti pieni. Pertanto l'intero sistema generale per i settori diversi dall'agricoltura, anche comprensivo della disoccupazione a requisiti ridotti, risulta complessivamente in equilibrio. In esso si realizza un trasferimento di risorse ai settori (turismo *in primis*) maggiormente caratterizzati dall'impiego di lavoratori che accedono all'indennità a requisiti ridotti. Infatti *“bisogna considerare che in tal caso tra importo della prestazione ed oneri per contribuzione figurativa ogni giornata indennizzata ha un costo che si aggira attorno al 50% della retribuzione di riferimento”*⁶⁹.

⁶⁹ CNEL [2003, 98].

6.3. Il confronto con l'Europa: uno sguardo sommario⁷⁰

Il confronto con l'Europa – Unione Europea (UE) e principali paesi – mette in evidenza che, in termini di rapporto rispetto al PIL, l'Italia:

- spende relativamente poco nell'insieme delle politiche del lavoro, sia attive che passive (tav. 6.4): l'1,3% contro una media europea del 2%; i massimi livelli di spesa si osservano nei paesi scandinavi – fino al 4% della Danimarca –, e in Germania, Belgio e Paesi Bassi (attorno al 3%);
- spende relativamente poco per i sussidi di disoccupazione (tav. 6.5): lo 0,6-0,7% del PIL contro una media europea dell'1,2-1,3%; il livello più alto di spesa è quello della Germania (2%);
- spende in linea con la media europea per quanto riguarda i pre-pensionamenti (tav. 6.6): si attesta infatti sullo 0,1%, così come l'UE, sia a 15 che a 27 Paesi. V'è da tenere conto, peraltro, che la pratica dei pre-pensionamenti non è diffusa in tutti i Paesi dell'UE; quote maggiori sono spese in Polonia, Belgio e Austria.

Tavola 6.4 – Paesi Europei. Spese in % del PIL: totale politiche attive e passive

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>eu27</i> Union européenne (27 pays)								2,1	1,9
<i>eu15</i> Union européenne (15 pays)							2,3	2,2	2,0
<i>be</i> Belgique							3,1	3,0	2,9
<i>bg</i> Bulgarie							0,8	0,7	0,6
<i>cz</i> République tchèque					0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<i>dk</i> Danemark							4,3		
<i>de</i> Allemagne							3,5	3,3	3,0
<i>ee</i> Estonie						0,3	0,2	0,2	0,1
<i>ie</i> Irlande							1,6	1,5	1,6
<i>gr</i> Grèce							0,6	0,5	
<i>es</i> Espagne							2,1	2,1	2,2
<i>fr</i> France	2,7	2,7	2,6	2,6	2,7	2,8	2,7	2,5	2,3
<i>it</i> Italie							1,3	1,3	1,3
<i>cy</i> Chypre									0,8
<i>lv</i> Lettonie						0,5	0,5	0,5	0,5
<i>lt</i> Lituanie						0,4	0,3	0,3	0,4
<i>lu</i> Luxembourg				0,7	0,8	1,0	1,1	1,1	1,0
<i>hu</i> Hongrie							0,7	0,7	0,6
<i>mt</i> Malte									0,6
<i>nl</i> Pays-Bas							3,5	3,3	2,7
<i>at</i> Autriche	1,9	1,9	1,7	1,8	1,8	2,0	2,0	2,1	2,1
<i>pl</i> Pologne								1,3	1,2
<i>pt</i> Portugal		1,2	1,3	1,6	1,7	1,7	1,8	2,0	1,8
<i>ro</i> Roumanie						0,7	0,6	0,5	0,4
<i>si</i> Slovénie								0,7	0,7
<i>sk</i> Slovaquie							0,5	0,6	0,7
<i>fi</i> Finlande	3,7	3,3	2,9	2,7	2,8	2,9	2,9	2,7	2,5
<i>se</i> Suède						2,4	2,5	2,4	2,3
<i>uk</i> Royaume-Uni							0,6	0,6	0,6
<i>no</i> Norvège			1,1	1,2	1,4	1,7	1,6	1,6	1,1

Fonte: elab. su dati Eurostat, database Lmp, ns. estrazione del 21 agosto 2008

⁷⁰ Per un ben approfondito quadro comparativo, cfr. Ercoli e Guelfi [2008].

In sostanza il livello di spesa italiano per le politiche attive e passive, misurato in rapporto al PIL⁷¹, si aggira attorno al 60% di quello medio europeo⁷².

Per quanto riguarda l'incidenza sull'insieme della spesa sociale, la spesa per sostenere il reddito dei disoccupati è in Italia pari al 2%, mentre nella media dei 27 Paesi dell'UE europei sfiora il 6% (dati 2005)⁷³.

Tavola 6.5 – Paesi dell'UE. Spese in % del PIL: sussidi di disoccupazione (cat. 8 LMP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eu27 Union européenne (27 pays)								1,2	1,1
eu15 Union européenne (15 pays)		1,3	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2
be Belgique	1,4	1,3	1,1	1,2	1,3	1,5	1,5	1,5	1,4
bg Bulgarie							0,3	0,2	0,2
cz République tchèque					0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
dk Danemark	2,0	1,7	1,6	1,5	1,6	1,9	1,9		
de Allemagne	2,3	2,1	1,9	1,9	2,1	2,2	2,3	2,3	2,0
ee Estonie						0,2	0,2	0,1	0,1
ie Irlande	1,4	1,0	0,7	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
gr Grèce		0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	
es Espagne	1,6	1,4	1,3	1,4	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4
fr France	1,3	1,3	1,2	1,2	1,4	1,6	1,6	1,5	1,3
it Italie	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7
cy Chypre									0,7
lv Lettonie						0,4	0,4	0,3	0,3
lt Lituanie						0,1	0,1	0,1	0,1
lu Luxembourg (Grand-Duché)	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4
hu Hongrie						0,3	0,4	0,4	0,4
mt Malte									0,4
nl Pays-Bas	2,3	2,0	2,0	1,7	1,8	2,0	2,1	2,0	1,5
at Autriche	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1
pl Pologne								0,3	0,3
pt Portugal	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	1,0	1,1	1,2	1,1
ro Roumanie						0,5	0,5	0,4	0,3
si Slovénie								0,4	0,4
sk Slovaquie							0,3	0,2	0,1
fi Finlande	2,1	1,9	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,3
se Suède	1,7	1,6	1,3	1,0	1,0	1,2	1,3	1,2	1,0
uk Royaume-Uni	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
no Norvège	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,9	0,8	0,9	0,5

Fonte: elab. su dati Eurostat, database Lmp,ns. estrazione del 21 agosto 2008

⁷¹ Le misure in termini di spesa media per partecipante sono invece meno affidabili a causa dei problemi di rilevazione del numero effettivo di partecipanti e della durata dei trattamenti. Tali misure evidenziano che i Paesi scandinavi (Norvegia *in primis*) arrivano fino a 20.000 euro di spesa per partecipante; a livello europeo la media è attorno agli 8-9.000 euro. Si tratta di dati calcolati a partire dal database Eurostat LMP (*Labour market policies*), ma è lecito nutrire più di qualche sospetto sulla qualità dei dati (sui partecipanti). Gagel [2008] propone con riferimento al 2005 un altro tipo di calcolo, rapportando la spesa in LMP espressa in parità di potere d'acquisto, per eliminare le differenze nel livello dei prezzi, alla somma di disoccupati e "labour reserve" (inattivi disponibili al lavoro): risulta che per l'insieme delle nove categorie di politiche, sia attive che passive, la spesa media per il totale delle persone in cerca di lavoro – appartenenti sia alle forze di lavoro che alle non forze di lavoro – varia a partire dai livelli massimi di Danimarca (20.000 euro) e Olanda (circa 18.000 euro) fino ai 3-4.000 dell'Italia e ai livelli di poche centinaia di euro dei Paesi ultimi entrati nell'UE.

⁷² Per un'analisi degli ammortizzatori sociali nei Paesi Ue in un'ottica comparativa cfr. Lauria e Spattini [2007] e Tiraboschi [2003]. Un utile confronto è proposto da Carbone [2005].

⁷³ Cfr. Petrasova [2008].

In merito alla dinamica della spesa torna utile un'ultima osservazione: si registra una lenta, debole convergenza. Negli ultimi anni, infatti, in Italia la quota di spesa sul PIL per l'insieme delle politiche, passive e attive, del lavoro è stata leggermente crescente, mentre il contrario è avvenuto in parecchi Paesi europei. In modo particolare in quelli a spesa pro-capite più elevata (Germania *in primis*), si sono registrate tendenze alla riduzione relativa, determinate soprattutto da cambiamenti normativi che hanno reso i sussidi per la disoccupazione meno generosi e più legati al *workfare*. Questa (debole) tendenza alla convergenza è per molti versi ovvia, per il combinarsi di un "effetto tetto" nei Paesi che più spendevano (e si assestano quindi sulla soglia raggiunta o la riducono leggermente) e di un "effetto pavimento" nei Paesi che spendevano meno (e non possono che dilatare, sia pure gradualmente, la loro quota di spesa). È comunque una tendenza che merita attenzione, soprattutto per quanto attiene alla sua possibile evoluzione.

Tavola 6.6 – Paesi dell'UE. Spese in % del PIL: pre-pensionamenti (cat. 9 Lmp)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>eu27</i> Union européenne (27 pays)								0,1	0,1
<i>eu15</i> Union européenne (15 pays)		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>be</i> Belgique	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>dk</i> Danemark	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7		
<i>de</i> Allemagne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
<i>ie</i> Irlande	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>fr</i> France	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
<i>it</i> Italie	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>lu</i> Luxembourg (Grand-Duché)	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>at</i> Autriche	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>pl</i> Pologne								0,6	0,5
<i>pt</i> Portugal		0,2	0,2	0,3	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1
<i>sk</i> Slovaquie							0,0	0,1	0,2
<i>fi</i> Finlande	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
<i>se</i> Suède	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0				

Fonte: elab. su dati Eurostat, database Lmp, ns. estrazione del 21 agosto 2008

7. Materiali per una riflessione sulla riforma della protezione sociale nella prospettiva della 'flexicurity'

7.1. La 'flexicurity': meta o miraggio?

Concludiamo la disamina fin qui svolta ragionando – va detto subito, a maglia larga – sui possibili scenari di riforma della protezione sociale⁷⁴ e sui loro aspetti critici, nella prospettiva della cosiddetta *flexicurity*: una prospettiva che è stata proposta dalla Commissione Europea [2007] e che appare persuasiva nel merito.

Va da sé che la *flexicurity* non è un modello rigido – per restare a uno stereotipo, il modello danese –, da applicare meccanicamente nei diversi contesti nazionali. La stessa Commissione Europea ne sottolinea la varietà di possibili declinazioni. Ma, a meno di

⁷⁴ Come già ricordato la legge 247/2007, art. 1, commi 28-29, ha previsto una delega al Governo, da attuarsi entro 12 mesi, per riformare la materia degli AS, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma 93).

non ridurla a insignificante espressione verbale, la *flexicurity* non può prescindere dai suoi tratti distintivi, riassunti nel “triangolo d’oro” rappresentato da:

- (i) flessibilità nel mercato del lavoro (anche in tema di licenziamenti non discriminatori, seppur con vincoli di adeguato preavviso e di sostanziose indennità di licenziamento), nell’organizzazione del lavoro, nelle relazioni di lavoro;
- (ii) un sistema di sicurezza sociale universale e generoso, articolato sul *welfare* del lavoro e su una seconda rete di sicurezza in chiave di reddito minimo, in larga parte condizionato alla prova dei mezzi;
- (iii) un sistema di sicurezza occupazionale imperniato su politiche attive del lavoro con obblighi reciproci e sanzioni, e su servizi per l’impiego efficienti⁷⁵.

Sistemi di regolazione del mercato del lavoro e della protezione sociale riconducibili alla *flexicurity* caratterizzano i Paesi scandinavi e l’Olanda. Con riferimento a variabili economiche di contesto e alle caratteristiche salienti della spesa sociale e dei suoi esiti redistributivi, la tav. 7.1 documenta in maniera persuasiva due evidenze: da un lato la maniera articolata con cui la *flexicurity* viene realizzata in Danimarca, Svezia e Olanda; dall’altro la significativa distanza che separa tali Paesi (così come, del resto, altri Paesi europei maturi: Francia, Germania e Regno Unito) dall’Italia.

Il quadro informativo che offre la tav.7.1 è nitido, e non abbisogna di molti commenti. Qualche notazione torna tuttavia utile. Guardando innanzitutto alle condizioni economiche al contorno, per l’Italia pesa non tanto il differenziale di prelievo fiscale⁷⁶, quanto piuttosto l’abnorme peso del debito pubblico, il mediocre livello del PIL pro-capite (conseguenza della bassa crescita economica dell’ultimo decennio) e il basso tasso di occupazione, che rimanda alla ancora ridotta partecipazione al lavoro delle donne e degli ultracinquantenni (indirettamente segnalata, nella tavola, dalla modesta incidenza degli occupati *part-time*). In secondo luogo, l’Italia si segnala per una quota di spesa sociale rispetto al PIL comparativamente piuttosto bassa, ma soprattutto largamente assorbita dalla spesa pensionistica: al netto di questa, la spesa per prestazioni sociali nostrana non raggiunge il 10%, mentre negli altri Paesi si colloca tra il 17 e il 20% (con la parziale eccezione del 15% nel Regno Unito); e la spesa per l’insieme delle politiche del lavoro non supera l’1,3% del PIL, a fronte di percentuali che nei Paesi della *flexicurity* (ma anche in Francia e Germania) oscillano dal 2,3 a oltre il 4%⁷⁷. Infine, l’azione redistributiva operata dalla spesa per prestazioni sociali è in Italia sconsolatamente modesta (anche, ma non solo, per il rilievo che ha la spesa pensionistica): dopo che hanno operato i trasferimenti sociali, la riduzione delle persone a rischio di povertà è di soli 4 punti percentuali (dal 24 al 20%), mentre arriva a 16-17 punti percentuali in Danimarca e Svezia, e negli altri Paesi considerati si attesta fra gli 11 e i 13 punti percentuali. Un’efficace sintesi dell’esito finale è fornita dall’indice di Gini, che in Italia raggiunge il 32%: affianchiamo il Regno Unito come paese europeo sviluppato con la maggiore disuguaglianza, e siamo vistosamente distanti dal 24-26% dei Paesi della *flexicurity*⁷⁸.

⁷⁵ Cfr., tra i molti, Andersen e Svarer [2007], Auer [2007] e Croce [2008].

⁷⁶ Va comunque tenuto conto che 5-6 punti percentuali sono assorbiti dagli interessi per il debito pubblico.

⁷⁷ Per maggiori dettagli sulla spesa per politiche del lavoro, per sussidi di disoccupazione e per prepensionamenti, vedi la sez. 6.3 immediatamente precedente, in particolare le tavv. 6.4-6.6.

⁷⁸ Ma siamo anche decisamente lontani dal 27% di Francia e Germania.

Tavola 7.1 – Alcuni indicatori di contesto e di politiche del lavoro e di welfare in alcuni Paesi europei e nell'UE-15

Paesi	PIL pro-capite (in PPA; EU25=100)	Debito pubblico (in % PIL)	Prelievo fiscale (in % PIL; 2006)	Tasso di occupazione (15-64 anni)	Occupati part-time (in % occupati totali)	Tasso di disoccupazione		
						Totale	15-24 anni	> 12 mesi
Italia	97,0	104,0	42,4	58,7	13,6	6,1	20,3	2,9
Danimarca	118,0	26,0	50,0	77,1	24,1	3,8	7,9	0,6
Svezia	121,0	40,6	49,7	74,2	25,0	6,1	19,1	0,8
Olanda	127,0	45,4	39,9	76,0	46,8	3,2	5,9	1,3
Germania	109,0	65,0	40,6	69,4	26,0	8,4	11,1	4,7
Francia	107,0	64,2	45,6	64,6	17,2	8,3	19,4	3,3
Regno Unito	113,0	43,8	38,2	71,5	25,2	5,3	14,3	1,3
EU-15	108,0	60,4	41,4	66,9	20,9	7,0	14,7	2,8

	Spesa prestazioni sociali (in % PIL; 2005)	di cui: pensioni	Spesa in LMP (in % PIL; 2006) ¹	Occupati servizi non-market (in % occupati totali)	Life-long learning ²	Persone a rischio di povertà (%; 2006)		Indice di Gini (%; 2006)
						Pre trasferimenti	Post trasferimenti	
Italia	26,4	15,5	1,3	26,4	6,2	24,0	20,0	32,0
Danimarca	30,1	11,0	4,1	36,9	29,2	28,0	12,0	24,0
Svezia	32,0	12,5	2,3	37,9	32,0	29,0	12,0	24,0
Olanda	28,2	11,1	2,7	35,2	16,6	21,0	10,0	26,0
Germania	29,4	12,4	3,0	30,8	7,8	26,0	13,0	27,0
Francia	31,5	13,0	2,3	36,1	7,4	25,0	13,0	27,0
Regno Unito	26,8	11,8	0,6	34,5	26,6	30,0	19,0	32,0
EU-15	27,8	12,2	2,0	31,1	11,3	26,0	16,0	29,0

¹ 2004 per la Danimarca.

² Percentuale di persone 25-64 anni che ha partecipato ad attività formative nelle 4 settimane antecedenti l'intervista. I dati si riferiscono al 2007 ad eccezione di Svezia e Regno Unito (2006).

Fonte: Eurostat

L'evidenza empirica che viene dalle relazioni fra i molteplici indicatori presentati nella tav. 7.1 suggerisce, infine, che il "triangolo d'oro della *flexicurity*" è significativamente correlato con tratti generali dell'assetto economico e sociale. Chiavi di lettura persuasive della complementarietà di obiettivi e politiche che connotano tale assetto, del quale la *flexicurity* è componente costitutiva, sono state proposte da vari autori. Almeno due di queste interpretazioni meritano di essere richiamate. In generale, Barth e Moene [2008] sottolineano come sia stata la protezione contro i rischi e gli shocks – detto altrimenti, l'assicurazione pubblica – il fattore decisivo per la realizzazione del *welfare state* di impianto scandinavo⁷⁹. Analizzando specificamente le implicazioni che una prospettiva di *flexicurity* ha per il mercato del lavoro, Andersen e Svarer [2007, 393] ne sottolineano due aspetti.

⁷⁹ Questa chiave di lettura non nega l'importanza dell'obiettivo di redistribuzione delle risorse in chiave universalistica, che Esping-Andersen (1990) identifica come caratterizzante, ma la collega alla primaria finalità assicurativa.

- Un salario decente è parte integrante della *flexicurity*. “Il modello di welfare danese [e più in generale scandinavo] è basato su ambiziosi obiettivi egualitari e un rafforzamento della struttura degli incentivi [al lavoro] tramite riduzioni generali di vari benefici inclusi nella rete di sicurezza sociale non è un itinerario di ‘policy’ possibile. Il lavoratore povero non è un’opzione politica”.
- La *flexicurity* è fortemente correlata con alta occupazione e sviluppo economico. “È importante notare che un esteso ‘welfare state’ finanziato dalla tassazione presuppone che una larga frazione della popolazione sia occupata. Il tasso di occupazione deve essere alto, perché il modello sia finanziariamente sostenibile [...] Detto in altri termini, il modello di welfare [scandinavo] è incentrato sull’occupazione [e sullo sviluppo]”⁸⁰.

Muovendo da questo sommario ma indispensabile quadro, e tenendo ben presente l’avvertenza che procederemo “a maglia larga”, le riflessioni che seguono sulla riforma della protezione sociale nella prospettiva della *flexicurity* non hanno l’ambizione di proporre una riforma complessiva del welfare nel nostro Paese. Essa richiederebbe approfondimenti ben più stringenti e confronti d’opinioni ben più ampi⁸¹.

Il proposito è decisamente più modesto: trarre elementi di sintesi dall’insieme dei contributi elaborati sul tema nell’ambito del Gruppo tematico su “Cambiamenti del lavoro, protezione sociale e politiche attive del lavoro” – raccolti in questo Quaderno – e dell’intera Commissione, per proporre *essenziali linee-guida*, di metodo e di merito, e per mettere in evidenza i *principali aspetti problematici* che esse pongono per un’auspicabile riforma della protezione sociale⁸².

Prima di entrare *in medias res*, è bene, tuttavia, interrogarsi sulla plausibilità dell’obiettivo: mirare a un sistema di *flexicurity*. L’interrogativo viene in rilievo se si guarda all’insuccesso delle proposte della “Commissione Onofri” e a quanto è avvenuto nell’ultimo decennio in tema di regolazione del mercato del lavoro e di welfare: alle (poche) indicazioni della “Commissione Onofri” tradotte (bene o male) in pratica; ai suggerimenti di “riforma del sistema” disattesi; ai molteplici, sovente frenetici, talvolta contraddittori, interventi di regolazione “di tipo marginale e incrementale”⁸³ che si sono succeduti soprattutto dal 1997 al 2003 (ma mai si sono placati); alla deriva derogatoria e particolaristica che ha negli ultimi anni ha accompagnato il potenziamento degli AS. In sintesi – una sintesi così compatta che rischia di ridursi a mera elencazione di fattori complessi –, le ragioni dell’attuale stato delle cose possono essere ricondotte alle seguenti⁸⁴.

⁸⁰ La traduzione e l’enfasi del sottolineato sono nostre.

⁸¹ Sul tema la Commissione aveva previsto una fase di studio approfondita e soprattutto audizioni con esperti e decisori, che non è stato possibile condurre per la chiusura anticipata (rispetto al mandato e al programma iniziali) dell’attività.

⁸² Rimandiamo, in particolare, ai contributi della terza parte del Quaderno per gli aspetti relativi all’evoluzione del mercato del lavoro italiano dopo l’introduzione della serie di riforme nella direzione della cosiddetta “flessibilità al margine” – limitata cioè ai flussi di nuovi entranti, senza toccare lo stock – dei rapporti di lavoro, succedutesi dal 1997 al 2003; alla nota di Croce [2008] per l’approfondimento della tematica della *flexicurity* e delle opportunità e problemi che pone una sua pur graduale implementazione nel contesto italiano; a Ercoli e Guelfi [2008] per l’istruttivo quadro comparativo sulle caratteristiche e l’evoluzione recente dei sistemi di AS nell’UE, nonché su esperienze emblematiche di *flexicurity* in alcuni Paesi.

⁸³ Così Sestito [2002, 17], prima ancora che la scomposta produzione normativa avesse modo di dispiegarsi pienamente, qualificava i mutamenti intervenuti: con la “parzialità incrementale” che valeva a sottolineare l’incompletezza delle riforme introdotte con riguardo agli aspetti istituzionali in generale e al sistema di welfare in particolare; con la “natura al margine” dei nuovi rapporti di lavoro, riservati ai nuovi entranti, che poneva problemi equitativi e favoriva l’accentuazione della struttura duale del mercato del lavoro.

⁸⁴ Cfr. soprattutto Brandolini [2008], Croce [2008], Sestito [2008], Treu [2008] e Trivellato [2008a; 2008b].

- (a) Vi sono vincoli economici di carattere strutturale, difficilmente eludibili: lo *stato delle finanze pubbliche* da un lato e il *secolare divario di sviluppo fra il Nord e il Sud* del Paese dall'altro. Il primo vincolo rende arduo introdurre nuove misure che comportino maggiori spese, se non nel quadro di un recupero dell'evasione fiscale e di un incremento di efficienza delle amministrazioni pubbliche. Il secondo vincolo condiziona il disegno di interventi nazionali, sia per la grande differenza che ci si può attendere nella distribuzione della spesa, sia per il maggiore rischio nel Sud di comportamenti opportunistici – in parte indotti dallo stesso ritardo nello sviluppo –.
- (b) Per un processo di riforma, non è certo una condizione di partenza favorevole l'*impianto lavoristico-categoriale* che tuttora connota la gran parte degli istituti di protezione sociale, del quale abbiamo documentato la frammentazione ai limiti della “balcanizzazione”⁸⁵, nonché la recente deriva verso una logica derogatoria, che amplia spazi di discrezionalità per gli attori sociali – e con ciò stesso favorisce comportamenti opportunistici e stimola incrementi della spesa –⁸⁶.
- (c) Vi è una specifica *debolezza della pubblica amministrazione* nella gestione di programmi innovativi di politiche del lavoro e di *welfare*, che vanno decisamente al di là dell'erogazione di trasferimenti monetari.
- (d) Non è di aiuto, poi, la *confusa suddivisione – talvolta la sovrapposizione – dei compiti e delle responsabilità tra i diversi livelli di governo*. Ai fini di un'efficace implementazione e del monitoraggio degli interventi, nuoce in particolare la separazione che sussiste fra chi decide delle prestazioni sociali e delle politiche – governo centrale e governi regionali –, o meglio i cosiddetti “tavoli” con le rappresentanze di datori di lavoro e di lavoratori – e chi eroga i trasferimenti – prevalentemente l'INPS –.
- (e) Il *ruolo che in Italia svolge la famiglia*, “con una funzione di supplenza estesa [... anche] per quanto riguarda il sostegno al reddito, in particolare per chi si affaccia alla vita adulta ed è esposto ai rischi di un mercato del lavoro ‘flessibile’” [Brandolini 2008, 25], pone la questione delle radici culturali profonde dei forti legami di solidarietà familiare. Tali legami fungono da sostituti, sia pure imperfetti – e non privi di aspetti negativi –, di un'azione pubblica di assicurazione contro i rischi e di sostegno dei diritti individuali. Essi depotenziano, quindi, la domanda sociale di cambiamenti in tale direzione⁸⁷.

⁸⁵ Sono questi alcuni dei caratteri che Esping-Andersen [1990] identifica come distintivi dei sistemi di *welfare* di tipo “corporativo”.

⁸⁶ Con ciò non intendiamo negare l'utilità di eccezionali interventi *ad hoc*, per far fronte ad esigenze di flessibilità poste da specifiche, gravi situazioni (ad esempio, una peculiare crisi aziendale). Quel che giudichiamo dannoso è la previsione generalizzata, ed *ex-ante*, di interventi in deroga, non solo perché genera nuove disuguaglianze fra settori e gruppi di lavoratori diversi, ma anche – e ancor più – perché rafforza logiche di tipo politico-corporativo, e allontana ulteriormente il sistema di AS da un corretto impianto mutualistico-assicurativo.

⁸⁷ Algan e Cahuc [2006] sostengono che i paesi mediterranei, fra i quali l'Italia, non sono in grado muovere verso la *flexicurity* per la mancanza – in buona parte legata al familismo – di sufficienti “*virtù civiche*” necessarie per scongiurare comportamenti opportunistici, che impediscono la realizzazione di un'efficiente assicurazione pubblica contro la disoccupazione. È assodato che fattori culturali come le virtù civiche si formano in tempi lunghi e hanno forti inerzie. La diagnosi ci pare, tuttavia, eccessivamente pessimista. I fattori culturali non sono una sorta di patrimonio genetico. Come si sono (de)formati, così nel medio-lungo periodo si possono cambiare. Servono buone politiche e buone regolazioni, fatte rispettare rigorosamente (niente è peggio di una severa grida manzoniana). E servono incentivi che premino i comportamenti virtuosi.

- (f) Infine, altre ragioni profonde attengono alla *frammentazione – e alla contrapposizione (ancora) ideologica – della rappresentanza politica e sociale*. Essa amplifica le difficoltà a prendere decisioni orientate a un sistema universale di protezione sociale, decisioni che, innestandosi su una congerie di tutele categoriali, necessariamente premierebbero alcuni a scapito di altri. Meglio, allora, restare a politiche incrementali che cambiano la situazione al margine. Tanto più, poi, se esse ampliano gli spazi di intermediazione e discrezionalità, alla fin fine le “rendite di posizione”, degli attori sociali – tutti: amministratori pubblici (e quindi partiti), associazioni imprenditoriali, sindacati –.

La domanda se la *flexicurity* sia una meta o un (pericoloso) miraggio, che appariva nel titolo di questa sezione, non è dunque peregrina.

Riteniamo sia ragionevole guardare alla *flexicurity* come a una meta per due ragioni: perché rappresenta un modello sociale più evoluto; e perché tale modello si presta meglio per rispondere alle sollecitazioni – e agli shocks – di un economia e di un mercato del lavoro aperti, dinamici, flessibili.

Non ci nascondiamo, peraltro, che muovere nella direzione di un sistema di protezione sociale improntato alla *flexicurity* è impegnativo. Tale percorso richiede una larga coesione politica e sociale, la capacità di definire – e perseguire coerentemente – riforme di medio-lungo periodo, un più generale impegno alla modernizzazione del Paese in una prospettiva di sviluppo e di crescita dell’occupazione. Ed è appena ovvio osservare che la realizzazione di queste “condizioni al contorno” è difficile. Questa più generale tematica socio-politica esula, peraltro, dall’ambito e dagli obiettivi di questa nota. Non indugeremo, dunque, su di essa. Assumeremo che le necessarie “condizioni al contorno” si possano realizzare, e – come già anticipato – guarderemo alle linee-guida e agli aspetti problematici di una desiderabile riforma della protezione sociale.

7.2. Obiettivi e linee-guida essenziali

Non ci pare azzardato affermare che, almeno in linea di principio, sulle finalità essenziali che una riforma organica degli AS e delle politiche attive del lavoro dovrebbe perseguire c’è un sostanziale consenso. Esso ruota attorno ad alcune idee-cardine:

- (a) nel merito: il criterio dell’“universalismo selettivo” e l’evoluzione verso la *flexicurity*;
- (b) nel metodo: la necessità di una complessiva, coerente, prospettiva riformatrice di medio periodo, da attuare progressivamente, da un lato coniugando determinazione e gradualità e dall’altro sapendo “imparare dall’esperienza” per un (ri)disegno e una messa in atto via via più efficace degli interventi.

Nello specifico si concorda sulla necessità di rivedere gli AS in una logica di superamento dell’impianto categoriale (anche per tener conto del fatto che i lavoratori passano sempre più spesso da un settore all’altro e cambiano frequentemente tipologia di rapporto di lavoro), di disegno efficiente (con una più netta individuazione della specifica finalità di ciascun strumento), di collegamento con le politiche attive del lavoro e di progressiva affermazione di una logica di “obblighi reciproci”, come richiesto del resto dagli indirizzi UE.

È inoltre condivisa la consapevolezza che serve completare l’operatività degli AS con l’unificazione degli strumenti di contrasto della povertà (reddito di ultima istanza da un

lato, assicurazione per persone non autosufficienti dall'altro), anche per evitare che sugli AS "si scarichino" impropriamente esigenze generali di protezione sociale.

Dall'insieme di questi interventi di modifica dovrà derivare anche un'opportuna semplificazione normativa e procedurale.

7.3. *Scenari e criticità*

Esplicitiamo ora i principali dilemmi, e discutiamo conseguentemente i nodi critici più rilevanti che sottostanno l'auspicabile riforma degli AS.

Ci soffermiamo sugli aspetti generali di disegno, mentre tralasciamo i problemi organizzativi e di *governance*⁸⁸, peraltro assai rilevanti in un contesto in cui l'ipotesi federalista assume importanza⁸⁹, così come la tematica dei rapporti tra servizi pubblici e servizi privati⁹⁰.

Le decisioni di fondo appaiono riguardare i seguenti dilemmi:

- (a) se rafforzare/precisare la distinzione tra interventi per i lavoratori sospesi e interventi per i lavoratori disoccupati, sciogliendo così le ambiguità presenti e rimuovendo la parzialità della copertura oggi assicurata ai dipendenti sospesi, oppure se proseguire con la logica sistematicamente derogatoria (ci si passi l'ossimoro, peraltro appropriato) degli ampliamenti *ad hoc* degli interventi per i lavoratori sospesi;
- (b) se i disoccupati abbiano titolo ad interventi di sostegno del reddito a partire dal loro stato – il requisito fondamentale essendo appunto l'*essere disoccupati* –, oppure se gli interventi di sostegno debbano essere condizionati ad anzianità assicurative e contributive pregresse e/o alla tipologia e modalità di conclusione del contratto di lavoro precedente (per cui diventa rilevante se l'ultimo rapporto di lavoro sia stato a tempo determinato oppure a tempo indeterminato e se si sia concluso per licenziamento oppure per dimissioni) e/o dalla posizione professionale ricoperta (lavoratore dipendente oppure parasubordinato, etc.).

Il sistema attuale non incorpora scelte chiare, passabilmente razionali, rispetto a queste due questioni e paga questa mancata chiarezza con una conseguente cascata di effetti indesiderati.

Rispetto ad esse prospettiamo desiderabili scenari di riforma – in un paio di casi alternativi – e ne discutiamo i problemi connessi, ordinatamente con riguardo a: (i) la ricomposizione degli strumenti di intervento per i lavoratori sospesi; (ii) l'allargamento del sostegno del reddito a soggetti senza storia pregressa di lavoro dipendente; (iii) il ridisegno dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori dipendenti; (iv) il collegamento fra indennità di disoccupazione e misure di "attivazione"; (v) la proposta di un periodo sabbatico a valere sulla pensione; (vi) gli interventi assistenziali di ultima istanza.

⁸⁸ Cfr. Baronio e Marocco [2008]; sui problemi di coordinamento cfr. pure Kazepov e Sabatinelli [2002].

⁸⁹ Un'importanza notevole e, aggiungiamo, in larga misura impropria. È questa la conseguenza della riforma del titolo V della Costituzione, del 2001, che ha introdotto un infelice disegno delle competenze in materia di regolazione, politiche e *welfare* del lavoro.

⁹⁰ Su questa tematica un'ampia discussione è in Garofalo [2008].

(i) *Sulla ricomposizione degli strumenti di intervento per i lavoratori sospesi*

È ragionevole ritenere che gli interventi di sostegno del reddito per i lavoratori sospesi (effettivamente tali, non disoccupati mascherati) abbiano senso e siano utili, sia a scala micro (per le singole aziende e lavoratori coinvolti) che sotto il più generale profilo sistemico (come politica di conservazione del capitale umano). È altrettanto evidente che la distinzione tra lavoratori sospesi e disoccupati è di assoluto rilievo: soprattutto perché ai primi non è logico proporre interventi di politica attiva.

In questo quadro la *Cigo* è l'istituto utile da conservare e da estendere a tutte le realtà che hanno mostrato di avervi bisogno – artigianato *in primis* –. Il meccanismo assicurativo che governa la *Cigo* andrebbe quindi allargato anche alla più generale platea delle piccole imprese, per “assorbire” le nuove abitudini contratte dagli attori sociali (soprattutto realtà artigiane) con l'esperienza degli interventi di *Cgis* in deroga, che in realtà stanno surrogando l'impossibilità di interventi tipo *Cigo*.

Quanto alla *Cigs*, diverse proposte ne chiedono l'abolizione, soprattutto per evitare i casi in cui il licenziamento mascherato dalla sospensione (che non fa altro che precederlo) finisce con il diluire eccessivamente i tempi di riallocazione dei lavoratori. Di massima, concordiamo con queste proposte.

- È dunque opportuno attrarre nell'area *Cigo* tutti quegli interventi, oggi forzatamente configurati come *Cigs*, in particolare *Cigs* in deroga, che consentono, ad azienda e lavoratori, di superare una fase di difficoltà (senza distinzione sulla causa, se sia rinvenibile in difficoltà di mercato o in esigenze di ristrutturazione e riconversione).
- All'opposto, dovrebbe essere di massima abbandonato l'utilizzo dello strumento, in particolare quando utilizzato per il sostegno a lavoratori sospesi nei casi in cui si è di fronte alla cessazione sostanziale del rapporto di lavoro (dichiarazioni di esuberi; cessazione di attività aziendale; ridimensionamenti a seguito di rilocalizzazioni; etc.)⁹¹.

(ii) *Sull'allargamento del sostegno del reddito a soggetti senza storia pregressa di lavoro dipendente*

Da varie parti è stata sollevata l'esigenza di prevedere l'accesso all'indennità di disoccupazione per una platea più ampia di quella che attualmente vi ha diritto. Si fa riferimento ai disoccupati in cerca di primo impiego, ai disoccupati in rientro dopo un lungo periodo di inattività, ai disoccupati che hanno perso il lavoro autonomo o parasubordinato, etc.. Si sostiene che uno strumento generale di sostegno ai disoccupati non dovrebbe discriminare sulla base della loro storia precedente, in particolare non dovrebbe essere condizionato alla tipologia di storia lavorativa.

L'introduzione di una tale novità nel contesto italiano appare soggetta a controindicazioni di non poco rilievo.

⁹¹ Tale indicazione, pur razionale, va valutata assai attentamente nei suoi possibili effetti pratici. A volte il confine tra sospensione/cessazione è incerto (e serve qualche tempo per chiarire la situazione effettiva); altre volte può essere utile il mantenimento di una condizione di sospensione dei lavoratori anche per “valorizzare” o quanto meno conservare il capitale umano aziendale (ad esempio, nei casi di trattative in corso per la cessione dell'azienda). Ancora, i percorsi protetti e lunghi (*Cigs*+*Liste* di mobilità) agevolano la presentazione di candidature volontarie quando un'impresa si trova a dover ridimensionare l'organico: si riduce infatti, per l'impresa stessa, l'onere di indicare nominativamente gli esuberi, scelta che può essere foriera di non banali conflitti con e tra la manodopera. In generale, la riduzione dei benefici previsti per i lavoratori sospesi comporta una più complicata gestione del conflitto sociale che inevitabilmente le crisi aziendali trascinano con sé [Rosato 2007].

Per quanto riguarda i disoccupati alla ricerca del primo impiego o in fase di rientro dopo una lunga inattività sono evidenti i rischi di comportamenti opportunistici diffusi. In tali casi, inoltre, lo strumento di sostegno esulerebbe necessariamente da uno schema di finanziamento mutualistico-assicurativo, richiamando la necessità di un intervento assistenziale⁹², esplicitamente a carico della fiscalità generale. L'esigenza di sostegno del reddito per queste persone va quindi collocata, propriamente, nell'ambito della seconda rete di sicurezza, con l'attivazione di uno strumento di intervento di ultima istanza.

Per quanto attiene al lavoro parasubordinato, e più in generale al lavoro autonomo, il problema si pone in maniera diversa. In effetti la logica mutualistico-assicurativa potrebbe essere applicabile: basterebbe optare per l'estensione dell'obbligo di assicurarsi contro la disoccupazione anche a questi lavoratori. In realtà, questo scenario possibile è lontano dalla domanda delle associazioni rilevanti rappresentative dei lavoratori autonomi e non è quindi (per ora) in agenda.

Il problema si pone però con specifica rilevanza in riferimento ai lavoratori parasubordinati, per i quali sovente è stata avanzata la richiesta di equiparazione nel trattamento ai lavoratori dipendenti. Per essi, inoltre, sarebbe relativamente agevole introdurre l'obbligo di assicurazione contro la disoccupazione (già funzionando, nei confronti dell'INPS così come dell'Agenzia delle Entrate, il ruolo del committente come sostituto d'imposta ed essendo già attivata la contribuzione obbligatoria per la maternità). L'obiezione più consistente a questa proposta sostiene che prevedere per i lavoratori parasubordinati l'accesso a strumenti di sostegno del reddito in caso di disoccupazione trascinerebbe con sé un'ulteriore similitudine regolativa (come già avviene nel caso delle trattenute fiscali) con il lavoro dipendente, dal quale invece sarebbe opportuno che i rapporti parasubordinati rimanessero ben distinti (se così non fosse, del resto, sarebbe più logico semplicemente proibirli, vista anche la facilità di attivare contratti a termine). Quali, dunque, le scelte prospettabili?

- (a) L'estensione dell'obbligo di assicurazione contro la disoccupazione, con una lieve maggiorazione dei contributi ordinari per coprire il maggior rischio di ricorso all'indennità di disoccupazione che presumibilmente caratterizza i lavoratori parasubordinati rispetto a quelli dipendenti a tempo indeterminato (e insieme l'equiparazione dell'aliquota complessiva a fini pensionistici), muoverebbe verso un auspicabile sistema universale di protezione contro i rischi di disoccupazione (e di futuri "pensionati poveri") dei lavoratori *lato sensu* dipendenti, evitando nel contempo la diffusione e l'eccesso di legittimazione del lavoro parasubordinato.
- (b) Alternativamente, si può mirare a rafforzare il trend emerso negli ultimi anni di una contrazione delle posizioni di lavoro parasubordinato (a titolo principale), contrazione che appunto potrebbe essere frenata dall'assimilazione troppo spinta del lavoro parasubordinato dentro i meccanismi della regolazione del lavoro dipendente, non estendendo ai lavoratori subordinati l'obbligo di assicurazione contro la disoccupazione, e portando l'aliquota a fini pensionistici sensibilmente sopra la soglia standard.

Se fin qui abbiamo discusso di ipotesi di allargamento della platea dei destinatari, appellarsi al medesimo principio ("il sussidio di disoccupazione ai disoccupati") per altri aspetti può portare a restringere la platea degli aventi diritto.

⁹² Una discussione ampia e un approccio critico all'obiettivo di separare previdenza e assistenza stanno in Lagala [2005].

Infatti, come abbiamo già ricordato, attualmente, per l'accesso all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, come pure per l'accesso alle sovvenzioni previste per i lavoratori agricoli, non è richiesta l'effettività dello stato di disoccupazione (con i connessi obblighi di ricerca di lavoro e di immediata disponibilità al lavoro). Ne consegue che godono di questi sussidi figure come gli studenti o le casalinghe, che sono sicuramente non occupate (secondo le definizioni in materia di lavoro) ma altrettanto certamente non disoccupate (perché non cercano lavoro e/o non sono disponibili). La restrizione della platea degli aventi diritto all'indennità di disoccupazione, nei termini appena detti, appare opportuna – anche se realisticamente possibile, e giustificata anche sotto il profilo dell'equità, solo se contestualmente viene attivato uno strumento di intervento di ultima istanza –. Essa avrebbe ricadute positive anche sul lato della spesa, comportandone un qualche ridimensionamento.

(iii) Sul ridisegno dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori dipendenti

L'insieme delle attuali indennità di disoccupazione (ordinaria, a requisiti ridotti, agricola, edile) richiede di essere profondamente ridisegnato, secondo la logica di un sistema universale, generoso, ma nel contempo rigoroso e finanziariamente in equilibrio. Il tema è di notevole complessità. Ci limitiamo ad abbozzare le auspicabili direttrici principali, prospettando anche opzioni alternative in merito a uno snodo potenzialmente importante – la distinzione o meno tra disoccupati per licenziamento e disoccupati a seguito di conclusione di un contratto di lavoro a termine –, ed evidenziando poi l'importanza di rafforzare contestualmente le politiche di attivazione e di controllo (ed eventualmente sanzione) dei beneficiari del/i trattamento/i di disoccupazione.

(iii.1) Un sistema universale per i lavoratori disoccupati con precedenti lavorativi

Una prima prospettiva, forse la più attraente sul piano dell'equità e su quello della unitarietà del disegno, fa perno sull'omogeneità del trattamento tra settori e situazioni lavorative: lavoratori dipendenti licenziati – sia collettivamente (cancellando dunque l'indennità di mobilità⁹³) sia individualmente –, lavoratori dipendenti che concludono contratti a termine, con opportuni adattamenti lavoratori parasubordinati (a titolo principale) che concludono il progetto, ect. –.

È cruciale che questa prospettiva venga realizzata seguendo una seconda, altrettanto importante direttrice: il rafforzamento della logica assicurativa, tanto a livello aggregato quanto sul piano degli incentivi a livello microeconomico. Quanto al primo livello, ciò significa prevedere un obbligo di copertura delle prestazioni nella media del ciclo. Quanto al piano microeconomico, tanto la durata del periodo massimo dal sussidio quanto il ricorso ripetuto del sussidio nel tempo andrebbero limitati, e inoltre contrastati, intervenendo sulla modulazione temporale degli importi – e in alcuni casi dei contributi –.

⁹³ L'abolizione dell'indennità di mobilità è giustificabile, oltre che per restituire equità al sistema, anche sulla base dei numerosi studi che hanno evidenziato la debole probabilità di rioccupazione oltre i 12 mesi di distanza dall'evento di licenziamento e l'irrilevanza della maggiore durata dell'indennità di mobilità concessa ai lavoratori più anziani: cfr. Veneto Lavoro [2004; 2008a] e Paggiaro, Rettore e Trivellato [2008]. Si tratta di una scelta certo politicamente non facile, se si tiene presente l'utilità dell'indennità di mobilità per assicurare la pace sociale a fronte di licenziamenti collettivi di entità rilevante, concentrati nel tempo e nello spazio.

Accesso e permanenza nel trattamento per il singolo lavoratore disoccupato andrebbero correlati al precedente passato contributivo effettivo (non necessariamente continuativo, per consentirne l'accesso a lavoratori con molteplici episodi di occupazione brevi e interrotti). Inoltre, con riferimento al singolo episodio di disoccupazione, dopo una prima fase in cui opera il *replacement ratio*, il sussidio dovrebbe essere decrescente nel tempo. Infine, in una logica assicurativa si potrebbe scoraggiare il ricorso al licenziamento da parte dell'impresa (a fronte di una riduzione dei vincoli amministrativi e procedurali al licenziamento stesso) tramite il versamento da parte della stessa di una congrua indennità *una tantum*, con inizio della corresponsione del trattamento di disoccupazione dopo un breve lasso di tempo – dell'ordine di un mese –⁹⁴. Tenendo conto della soppressione delle Liste di mobilità, operativamente si potrebbe prospettare un iniziale tasso di sostituzione tra il 60% e il 70% e una durata massima dell'indennità attorno ai dodici mesi⁹⁵.

Quanto alla connessione tra indennità di disoccupazione e misure di attivazione, rinviando la riflessione più avanti, in uno specifico punto, proprio per la sua rilevanza.

(iii.2) Un sistema duale per disoccupati licenziati e per lavoratori che concludono contratti a termine

Un'alternativa alla prospettiva appena presentata può essere delineata mantenendo netta la distinzione tra lavoratori disoccupati per licenziamento e disoccupati a seguito di conclusione di un contratto di lavoro a termine. Essa comporterebbe la ri-organizzazione del frantumato sistema attuale attorno a due strumenti.

- (a) *Un sussidio di disoccupazione per i licenziati da qualsiasi impresa*, ancora una volta indipendentemente dal fatto che si tratti di licenziamenti collettivi (con conseguente cancellazione dell'indennità di mobilità) o individuali. Tale strumento dovrebbe porsi come l'architrave omogenea, universale (per i lavoratori licenziati) per gli interventi di sostegno al reddito. Esso dovrebbe essere disegnato sulla falsariga di quello delineato nella prima prospettiva⁹⁶. Azzardando un'esemplificazione, in termini semplificati rispetto alla situazione vigente, potrebbe essere così congegnato:
- requisito di accesso: 1 anno di lavoro continuativo (con qualsiasi contratto di lavoro dipendente, apprendistato incluso) nell'impresa che licenzia;
 - durata massima dell'indennità: 1 anno (allungabile a 18 mesi per gli ultra 50enni?);
 - tasso di copertura: a scalare ogni 3 mesi (dal 70% al 30%?)⁹⁷;

⁹⁴ In luogo di questa indennità *una tantum*, nel caso di un rapporto di lavoro a termine – che già incorpora la determinazione della data di cessazione – pare ragionevole prevedere la maggiorazione dei contributi ordinari già prospettata per i lavoratori parasubordinati.

⁹⁵ Per questa prima prospettiva, siamo debitori di suggerimenti a Salvatore Pirrone e Paolo Sestito, che sviluppano quanto anticipato in Sestito [2008].

⁹⁶ Vedi il punto (iii.1) immediatamente precedente.

⁹⁷ È stata affacciata anche la proposta di un'indennità da erogare in un'unica soluzione iniziale. La finalità in tal caso è stanare/evitare i falsi disoccupati ed accelerarne la riallocazione (perché tanto il sussidio lo hanno già percepito integralmente) e costringere – in definitiva – i veri disoccupati a rivelarsi, rendendo inutile la permanenza tra i disoccupati licenziati dei segmenti facilmente rioccupabili e riducendo alla radice la convenienza di un'opzione opportunistica per la combinazione "indennità mensile + lavoro nero". L'obiezione si sostanzia nel sollevare un innegabile problema di costo per lo Stato (anche se mitigato dai maggiori introiti fiscali nel caso di un'accelerazione dei reinserimenti al lavoro): chi potrebbe dire di no all'indennità in un'unica soluzione se non chi è sicuro di rimanere disoccupato? Una più meditata variante

- obbligo di PAI (piano azione individuale) concordato con i Centri per l'impiego⁹⁸;
 - finanziamento su base assicurativa, con un'unica aliquota adeguata ad assicurare l'equilibrio finanziario, integrato da apposito contributo da parte delle imprese i cui lavoratori licenziati sono utilizzatori del sistema.
- (b) *Un sussidio di disoccupazione per i lavoratori che concludono contratti a termine* (inclusi i lavoratori stagionali, gli apprendisti il cui contratto non sia stato trasformato, i lavoratori agricoli, con opportuni adattamenti i lavoratori parasubordinati)⁹⁹. Sempre a scopo meramente esemplificativo, questo strumento può essere così tratteggiato:
- requisito di accesso: 1 anno di contributi, cumulati anche con più spezzoni di lavoro a qualsiasi distanza di tempo l'uno dall'altro; l'anzianità di contribuzione viene conservata se non utilizzata pienamente, salvo il caso di assunzione a tempo indeterminato, che la azzerava¹⁰⁰;
 - tasso di copertura: 50%, con *décalage* progressivo;
 - durata massima dell'indennità: la metà del tempo di contribuzione (fino ad un massimo, in un'unica soluzione, di 1 anno);
 - obbligo di PAI concordato con i Centri per l'impiego;
 - aumento dell'aliquota previdenziale a carico dei datori di lavoro, per sostenere la pensione dei lavoratori a termine¹⁰¹.

È chiaro che questo strumento può configurarsi di fatto anche come un “premio” alla flessibilità. Estremizzando l'adozione di comportamenti opportunistici, possiamo immaginare che lavorando 20 anni con contratti a termine ripetuti, un lavoratore ottenga

potrebbe consistere nel pagare una parte dell'indennità complessiva di disoccupazione ai disoccupati che trovano un nuovo lavoro rapidamente e lo mantengono per uno specificato periodo di tempo. Un tale schema è stato adottato, con discreto successo, negli Stati Uniti [Meyer 1995].

⁹⁸ È evidente che il PAI è solo uno strumento, oggi molto fragile, prossimo al nominalistico, all'interno di una logica complessiva che vincola maggiormente i disoccupati a partecipare a politiche attive del lavoro e ad accettare una logica di “obblighi reciproci”. (Il patto di servizio è adottato dal 46% dei Centri per l'impiego a livello nazionale, dal 66% nel Centro Nord: cfr. Landi [2008]. L'effettività dei PAI è, tuttavia, tutta da dimostrare. Sul legame fra AS e politiche attive del lavoro, vedi comunque il successivo punto (iv).) Ed è altrettanto evidente che il rafforzamento degli AS aumenta i rischi (già elevati) di diffusi comportamenti opportunistici. Tra l'altro, è in crescita la quota di stranieri tra i licenziati e quindi tra i fruitori di AS. A tale proposito, va segnalato il frequente utilizzo del periodo coperto dall'indennità di disoccupazione, da parte degli stranieri extracomunitari, per ritornare temporaneamente nei Paesi di origine, perdendo in tal modo il diritto all'indennità. Inoltre, è opportuno ricordare che gli stranieri extracomunitari con un permesso di lavoro stagionale non sono ammissibili agli AS. In sostituzione dei contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, il datore di lavoro è tenuto a versare all'Inps un contributo del medesimo importo, destinato a interventi di carattere socio-assistenziale (legge 40/1998, art. 23).

⁹⁹ L'accesso a questo strumento può essere consentito anche ai licenziati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che non hanno potuto accedere allo strumento descritto in (iii.1) per assenza del requisito di ammissibilità.

¹⁰⁰ Una proposta simile è accennata in Boeri *et al.* [2007].

¹⁰¹ In un quadro che prevede l'aumento del costo del lavoro temporaneo anche con finalità di disincentivo a ricorrervi in maniera distorta [Anastasia 2008]. Per un'analoga proposta per i lavoratori parasubordinati (a titolo principale), vedi prima il punto (ii).

10 anni di sussidio di disoccupazione¹⁰², al limite anche senza penalizzazioni in materia pensionistica¹⁰³.

(iv) Il collegamento fra indennità di disoccupazione, politiche attive del lavoro e “obblighi reciproci”

Se ci si orienta verso l'estensione e il potenziamento degli AS, segnatamente dell'indennità di disoccupazione, è essenziale stabilire un legame effettivo, tendenzialmente stringente, con la partecipazione a politiche attive del lavoro, nell'ambito di una logica di “condizionalità”. È il cosiddetto approccio degli “obblighi reciproci”: al disoccupato si offrono il sussidio e servizi (di orientamento, formazione, etc.) che ne favoriscano il reimpiego; la condizione che si pone è che cerchi attivamente lavoro, in alcuni casi partecipi a schemi di *workfare*, accetti un'offerta di lavoro “congrua”. Sostanzialmente nulla del genere è avvenuto in Italia, al di là delle previsioni dei PAI.

Procedere contestualmente nelle due direzioni – verso un sistema universale di sussidi di disoccupazione e verso un sistema di “attivazione” e di “obblighi reciproci” – è un'operazione difficile, ma nello stesso tempo indispensabile, per un duplice ordine di ragioni:

- solo in tal modo un *welfare* generoso è sostenibile, è cioè in grado di mantenere l'equilibrio finanziario;
- solo in tal modo, attivando efficaci servizi per il reimpiego, l'eventuale sanzione per il disoccupato che si sottragga agli obblighi previsti diventa socialmente accettabile, e in definitiva praticabile (perché riguarda comportamenti, ragionevolmente non diffusi, di chiaro stampo opportunistico).

In questo quadro, una questione particolarmente importante e delicata è la definizione di “proposta di lavoro congrua”, proposta che comporta per il lavoratore, nel caso di mancata adesione, l'esclusione dai benefici costituiti dalle politiche passive del lavoro¹⁰⁴.

(v) Un'innovazione di senso: la proposta di un periodo sabbatico a valere sulla pensione (detto altrimenti, un pre-pensionamento temporaneo)

In una fase di sviluppo dell'economia e di evoluzione della società dove l'esigenza di aggiornamento, di alternanza fra lavoro e formazione (e più in generale altre attività), appare opportuno pensare a uno strumento flessibile sul modello dell'anno sabbatico, oggi accessibile solo a particolari figure di lavoratori intellettuali: *un periodo sabbatico, a valere peraltro sulla futura pensione*; in altre parole, una sorta di anticipo sul pensionamento.

¹⁰² Sempre estremizzando, la normativa attuale è nettamente più favorevole: un lavoratore stagionale ricorrente impiegato ogni anno per 6 mesi potrebbe concludere la sua vita lavorativa con circa 21 anni di lavoro effettivo e 19 di ricorso all'indennità di disoccupazione.

¹⁰³ Ai fini pensionistici, in regime contributivo la penalizzazione dipende dalla modalità di calcolo dei contributi figurativi previsti per il periodo di percezione dell'indennità di disoccupazione: la penalizzazione sarà nulla nel caso di contributi figurativi parametrati sulla retribuzione pre-disoccupazione.

¹⁰⁴ Almeno in fase di decollo delle regole di “condizionalità”, appare opportuna una graduazione delle sanzioni per i lavoratori che non risultassero più ammissibili agli AS a causa di comportamenti indebiti. Ad esempio, l'esclusione immediata dal beneficio può essere mantenuta – o meglio, fatta valere – nel caso di lavoratori disoccupati ... “occupati in nero”. Per altre situazioni, segnatamente se coinvolgono questioni afferenti alla forma, è saggio prevedere una gradualità nelle sanzioni. Quanto ai lavori occasionali e a basso reddito, va valutata senza pregiudizi la possibilità di ammettere il cumulo di redditi bassi con gli AS.

Ad esempio, si potrebbe pensare che ogni tredici-quindici anni di lavoro (e di effettivi versamenti contributivi), il singolo lavoratore (previo il consenso dell'azienda nel caso di lavoratori assunti a tempo indeterminato) abbia la possibilità di usufruire di sei mesi di "anticipo sul pensionamento", rendendo flessibile il ciclo di formazione/vita lavorativa/quiescenza.

Ovviamente, un lavoratore potrebbe usare questo strumento per allungare il periodo di sostegno del reddito in caso di disoccupazione.

(vi) Sugli interventi assistenziali di ultima istanza

Per le argomentazioni portate nella sez. 5, e per quanto si è venuto dicendo in questa sezione, un'ultima direttrice necessaria per la riforma consiste in strumenti di intervento di ultima istanza contro i rischi di povertà in cui cadrebbe chi non avesse, o esaurisse, il diritto al sussidio di disoccupazione.

Lo strumento primario al riguardo è, secondo la legislazione corrente – che astrattamente lo prevede, ma non lo ha mai reso operativo –, il reddito di ultima istanza¹⁰⁵. Di un tale strumento, per definizione da tarare più sulla situazione familiare che su quella del singolo – in cerca di prima occupazione o disoccupato di lunga durata –, i beneficiari non sarebbero soltanto i non ancora occupati o i disoccupati poveri. Ma essi ne sarebbero una significativa parte, da gestire affiancando al trasferimento monetari adeguate azioni di reinserimento nel mercato del lavoro.

Di fronte al tema del diffuso invecchiamento della popolazione, non va sottaciuta, poi, l'esigenza di ritornare ad una importante proposta della "Commissione Onofri": arricchire il sistema di assistenza "*di un altro nuovo istituto: il Fondo per i non autosufficienti, sul modello della 'Pflegeversicherung' tedesca, con la funzione di assicurare a tutti i cittadini [...] prestazioni monetarie e cure mirate all'effettivo stato di bisogno nel momento in cui si crei una situazione di non autosufficienza. La copertura assicurativa dovrebbe essere estesa a tutta la popolazione, con modalità di finanziamento che garantiscano l'equilibrio di gestione*"¹⁰⁶.

7.4. I problemi di finanziamento del sistema

L'impatto sulla finanza pubblica di ogni ipotesi di riforma degli AS¹⁰⁷ dipende:

- (a) dall'effetto combinato delle diverse misure di riforma proposte (alcune, ad esempio, possono agire nel senso di ridurre la spesa rispetto alla legislazione vigente)¹⁰⁸;

¹⁰⁵ Le parole contano, talvolta "*sono pietre*". Per questo la dizione "reddito di ultima istanza" non ci pare felice. Continuiamo a trovare più appropriata quella di "reddito minimo di inserimento" (lavorativo se ne danno le condizioni, sociale in ogni caso).

¹⁰⁶ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale [1997, 19].

¹⁰⁷ Come utile pro-memoria, si può ricordare che la spesa attuale per AS è pari a circa 10 miliardi di euro, ed equivale al reddito annuo da lavoro dipendente di 300.000 unità di lavoro, pari all'1,2-1,3% del totale delle unità di lavoro.

¹⁰⁸ Le valutazioni sulle ricadute in termini di costo usualmente presentate a corredo delle proposte di riforma sono assenti o sono desunte da valutazioni macroeconomiche fin troppo generali (del tipo: per restare nella media europea dovremmo aumentare la spesa attuale del 60-70%, vale a dire di 6-7 miliardi; se poi volessimo spendere analogamente alla Germania o alla Danimarca dovremmo più che raddoppiare, se non triplicare, la spesa attuale). Valutazioni più puntuali sono state predisposte dalla Commissione per l'attuazione della

- (b) dalla ripartizione del maggior fabbisogno prevedibile: quanto a carico della mutualità assicurativa e quanto a carico della spesa pubblica finanziata tramite il prelievo fiscale¹⁰⁹.

La ripartizione degli strumenti proposta nelle pagine precedenti, incentrata sostanzialmente su tre tipologie (lavoratori sospesi; lavoratori disoccupati con precedenti lavorativi – eventualmente distinti in lavoratori licenziati e in lavoratori a termine –; strumenti di intervento di ultima istanza), consente qualche prima riflessione anche sulle ricadute economiche, a partire dal riconoscimento dell’opportunità che siano netti e trasparenti, quindi separati, sia i bilanci di ciascuna tipologia e strumento sia la distinzione tra le modalità di finanziamento – di tipo mutualistico-assicurativo oppure a carico della fiscalità generale –¹¹⁰.

- (i) Lo strumento di intervento per i lavoratori sospesi (*Cigo*) è, come abbiamo visto, già stabilmente in attivo. Le relative aliquote potrebbero quindi essere riviste (leggermente) al ribasso. L’allargamento ad altri settori (artigianato *in primis*, alcuni comparti del turismo come il termale) dovrebbe avvenire estendendo anche a tali settori l’obbligo contributivo.
- (ii) Lo strumento di intervento per i lavoratori a tempo indeterminato che vengono licenziati è anch’esso attualmente in attivo. Tale attivo è, tuttavia, destinato a ridursi a causa degli interventi recenti di aumento delle durate e innalzamento del tasso di sostituzione previsto dall’indennità di disoccupazione ordinaria. Se si ipotizza un’unificazione completa dei trattamenti per tutti i licenziati (vale a dire la “confluenza” dell’indennità di mobilità nell’indennità di disoccupazione, come da noi ipotizzato¹¹¹), c’è spazio probabilmente per una riduzione delle aliquote.
- (iii) Più complessa è la valutazione sulla stima prevedibile della spesa in AS per i lavoratori a termine¹¹². Attualmente tale spesa è la somma di quasi tutta l’indennità di disoccupazione agricola (sulla quale, con l’intensificazione dei controlli, si

delega contenuta nell’art. 45 della legge n. 144/1999: si stimava che, per il decennio 2000-2010, il fabbisogno aggiuntivo – rispetto alla legislazione vigente – per la modifica degli ammortizzatori sociali (realizzando le indicazioni della “Commissione Onofri”) oscillasse tra i 2,4 md. (previsti per il 2004) e 1,6 md. di euro (previsti per il 2010) [Geroldi, 2003, tav. 3 dell’Allegato]. Una valutazione più recente allegata alla proposta di legge presentata il 3 aprile 2007 da Capezzone *ed al.* (Atti parlamentari, Camera dei Deputati, disegno di legge n. 2484), centrata su un’indennità di disoccupazione “universale”, stimava le ricadute della riforma tra 0,9 e 2,1 miliardi di euro.

¹⁰⁹ Inoltre non è male ricordare che le previsioni sulla dinamica della spesa per AS devono sempre tener conto dell’impatto del ciclo economico – nella fasi di crisi, la spesa in AS di un buon sistema di *welfare* aumenta –, per non attribuire la crescita (il contenimento) della spesa a un’eventuale riforma e non invece, in tutto o in parte, a una fase negativa (positiva) del ciclo. Non a caso, del resto, in Italia il tetto massimo della spesa in AS è stato raggiunto nel 1993: 18 miliardi di lire, pari all’1,2% del PIL [CNEL, 2003].

¹¹⁰ Attualmente la materia è fin troppo fortemente intrecciata, non riconducibile alla distinzione, nel bilancio dell’INPS, tra GPT (gestione prestazioni temporanee, a base mutualistico-assicurativa) e GIAS (Gestione interventi assistenziali dello Stato), come ben evidenziato in CNEL [2003, 114].

¹¹¹ Se, invece, per ragioni relative alla gestione dei conflitti sociali, si ritenesse che l’indennità di mobilità, così come oggi configurata, fosse insuperabile, si può mantenere una qualche limitazione a un insieme di imprese (quelle più grandi, dove i conflitti sociali possono essere più dirompenti) che peraltro ne sostenga interamente il costo, sempre su base mutualistico-assicurativa.

¹¹² Le considerazioni che seguono fanno riferimento al sistema duale. Le argomentazioni sarebbero più complesse, e potrebbero portare a stime di costo più alte, se si optasse per il sistema universale esteso a tutti i lavoratori (*lato sensu*) dipendenti disoccupati, sia pure con i previsti precedenti lavorativi.

possono ottenere dei significativi risparmi)¹¹³, di tutta l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti (la cui platea di beneficiari può essere ridotta, con l'introduzione di un più stringente criterio di disoccupati ammissibili) e di buona parte dell'indennità ordinaria di disoccupazione¹¹⁴. L'area del lavoro a termine è un'area in crescita; pertanto il fabbisogno di interventi per i redditi discontinui può essere immaginato crescente. Il finanziamento degli interventi destinati ai lavoratori a termine potrebbe essere posto in larghissima parte a carico delle imprese che utilizzano lavoro temporaneo, con un'aliquota che – come già suggerito – dovrebbe essere maggiore di quella prevista per la disoccupazione dei lavoratori a tempo indeterminato che vengono licenziati. In tal modo si eviterebbe che le imprese che utilizzano prevalentemente lavoro a tempo indeterminato finanzino la disoccupazione delle imprese e dei settori che ricorrono al lavoro temporaneo, e si introdurrebbe inoltre un (piccolo) disincentivo al ricorso al lavoro temporaneo¹¹⁵.

- (iv) Difficilissima, infine, è la stima di quanto verrebbe a costare l'intervento pubblico per il reddito di ultima istanza. A tale proposito occorrerebbe capire quanto esso “assorbirebbe” dell'attuale spesa dispersa in materia di assistenza e quale incremento comporterebbe una normativa generale. In proposito, non si può che rinviare a specifiche ricerche¹¹⁶.

7.5. Nota conclusiva

Osservato da vicino, il sistema degli AS rivela, anche all'osservatore più assuefatto alla complessità degli interventi regolativi, tutta la sua multiforme varietà, spesso distante da logiche di disegno razionale e invece assai vicina a singole esigenze ed istanze, settoriali e locali, nonché derivante dalla (e rivelatrice della) scansione storica dell'emergere di richieste di intervento, spesso corporative, che hanno saputo trasformarsi in *voice*.

¹¹³ Nel 2006 l'INPS, a seguito di una specifica attività di controllo, ha annullato 127.388 rapporti di lavoro in agricoltura, concentrati in Puglia, Sicilia, Campania e Calabria, posti in essere da aziende “fantasma”, senza terra, riducendo quindi la base per domande successive di prestazioni temporanee.

¹¹⁴ In assenza di studi specifici, le stime per il Veneto indicano che circa la metà dell'indennità ordinaria di disoccupazione è destinata a lavoratori a termine.

¹¹⁵ Non pare particolarmente rilevante, ma è quanto meno da segnalare il possibile interesse di un lavoratore ad essere assunto a tempo indeterminato e poi licenziato – piuttosto che accettare un contratto di lavoro a tempo determinato – per accedere poi ad un'indennità maggiore, qualora la differenza tra indennità per i lavoratori a tempo indeterminato licenziati e indennità per i lavoratori a termine sia consistente.

¹¹⁶ Secondo Paolo Brunori (Università di Bari), l'introduzione del Reddito minimo di inserimento costerebbe circa 1,5 miliardi di euro, per realizzare un intervento per tutte le famiglie con un reddito equivalente inferiore a 306 euro mensili (3.700 annuali). Si tratterebbe di integrare il reddito di circa mezzo milione di famiglie (www.bayesfor.eu). Secondo Stefano Daneri, responsabile assistenza della Cgil, i costi varierebbero da 3,2 miliardi, assumendo come soglia di reddito mensile per una famiglia di una sola persona 302 euro (e considerando gli affitti deducibili), a 5 miliardi se la soglia di reddito mensile fosse portata a 390 euro (www.inca.it). Cifre importanti? Certamente sì. D'altra parte, nella Relazione della Corte dei Conti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'INPS per l'esercizio 2006 si fa notare che l'importo delle “prestazioni indebitate” (somme erogate senza titolo ed in eccesso a quanto dovuto, quindi da recuperare) registrato nel bilancio dell'Istituto è pari a 2,6 miliardi!

Un'operazione di riforma non può che essere anche un'operazione di semplificazione, lungo gli assi dell'universalismo e dell'omogeneità. Ma proprio per questo sarà seriamente contrastata dalle abitudini, dalle inerzie e dai (piccoli, ma pervicaci) poteri che la situazione attuale ha consolidato, grazie al suo continuo modificarsi sulla spinta di sollecitazioni categoriali e di bisogni locali.

Riferimenti bibliografici

Acemoglu D. e Shimer R.

- 2000 *Productivity gains from unemployment insurance*, in «European Economic Review», vol. 44, n. 44 pp. 1195-1224.

Algan Y. e Cahuc P.

- 2006 *Civic attitudes and the design of labor market institutions: Which countries can implement the Danish flexicurity model?*, IZA Discussion Paper No. 1928, IZA, Bonn.

Alias F., Marocco M. e Sammarco F.

- 2007 *Scheda di sintesi dei recenti progetti legislativi di riforma degli ammortizzatori sociali e tabella di 'benchmarking'*, in «Bollettino Adap», n. 28, 19 settembre, pp. 11-18.

Anastasia B.

- 2003 *Aggregati delicati: divagazioni su alcuni numeri del mercato del lavoro*, in «Economia e società regionale», vol. 83-84, n. 3-4, pp. 86-120.
- 2008 *La regolazione dei rapporti di lavoro dipendente a termine: obiettivi, implicazioni, prospettive*, in S. Pirrone (a cura di), *Flessibilità e sicurezza. Il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Il Mulino, Bologna.

Auer P.

- 2007 *Security in labour markets: combining flexibility with security for decent work*, Economic and Labour Market Papers 2007/12, ILO, Geneva.

Barbier J. C.

- 2003 *La logica del 'workfare' in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in «L'Assistenza Sociale», n. 3-4, pp. 209-236.

Baronio G. e Marocco M.

- 2008 *Il caso dei "Centri integrati per l'impiego": le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia*, Studi Isfol 2008/3, Isfol, Roma.

Barth E. e Moene K.O.

- 2008 *The equality multiplier*, paper presented at the CESifo Area Conference on "Employment and Social Protection", 23-24 May 2008, Munich (mimeo).

Battistin E., Rettore R. e Trivellato U.

- 2007 *Choosing among alternative classification criteria to measure the labour force state*, in «Journal of the Royal Statistical Society - Series A», vol. 170, n. 1, pp. 5-27.

Becker G.

- 1968 *Crime and punishment: an economic approach*, in «Journal of Political Economy», vol. 76, n. 2, pp. 169-217.

- Boeri T., Dessy O., Garibaldi P., Monti P. e Pellizzari M.
 2007 *Per un atterraggio morbido*, relazione al convegno della Fondazione R. Debenedetti “I vantaggi dell’Italia”, 22 marzo 2008, Roma (mimeo).
- Boeri T., Layard R. e Nickell S.
 2000 *Welfare-to-work and the fight against long-term unemployment*, report to Prime Ministers Blair and D’Alema, London-Roma (mimeo).
- Boeri T. e Perotti R.
 2002 *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Boone J., Fredriksson P., Holmlund B. e van Ours J. C.
 2002 *Optimal employment insurance with monitoring and sanctions*, IFAU, Working Paper No. 21, IFAU, Uppsala.
- Brandolini A.
 2008 *Il ‘welfare state’ italiano a dieci anni dalla “Commissione Onofri”: interpretazioni e prospettive*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”*, Bologna, Il Mulino.
- Bretoni S.
 2007 *L’utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga in Friuli Venezia Giulia*, in Agenzia regionale del lavoro e della formazione professionale, *Il mercato del lavoro in Friuli Venezia Giulia. Rapporto 2007*, FrancoAngeli, Milano.
- Carbone D.
 2005 *Percorsi incerti. Traiettorie di uscita dalla disoccupazione in Italia, Danimarca, Germania e Regno Unito*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Chetty R.
 2008 *Moral hazard vs. liquidity and optimal unemployment insurance*, NBER Working paper No. 13967, NBER, Harvard, MA.
- Cinelli M. e Ferraro G.
 2008 *Welfare e competitività nel disegno di fine legislatura*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», n. 1, pp. 1-18.
- CNEL
 2003 *La situazione degli ammortizzatori sociali in Italia e in Europa*, Documenti n. 48, Roma.
- Commissione Europea
 2006 *Employment in Europe. 2006*, Lussemburgo.
- Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale
 1997 *Relazione finale e allegati*, Roma (mimeo) [nota come “Commissione Onofri”].

Contini B. e Trivellato U. (a cura di)

2005 *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, il Mulino, Bologna.

Croce G.

2008 *Le riforme parziali del mercato del lavoro e la flexicurity in Italia*, in questo Rapporto tematico.

Dell'Aringa C.

2007 *Welfare e mercato del lavoro*, relazione presentata a Roma il 14.03.07 al convegno "Globalizzazione, specializzazione produttiva e mercato del lavoro: verso un nuovo welfare", organizzato dalla Fondazione Masi presso il CNEL, Roma (mimeo).

Ercoli R. e Guelfi A.

2008 *Caratteristiche ed evoluzione recente dei sistemi di ammortizzatori sociali in Europa*, in questo Rapporto tematico.

Esping-Andersen G.

1990 *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, N.J..

European Commission

2007 *Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, Brussels.

Franco D. e Sestito. P.

1999 *Il sistema di protezione sociale dei disoccupati: alcune riflessioni per una possibile riforma*, in G. De Caprariis (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, il Mulino, Bologna.

Fredriksson P. e Holmlund B.

2003 *Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research*, IFAU, Working Paper No. 2003:5, IFAU, Uppsala.

Gagel S.

2008 *Expenditure on Labour Market Policies, 2005*, «Statistics in Focus», 45/2008; Eurostat, Luxembourg.

Garofalo D.

2008 *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, Working paper Adapt n. 63, Adapt, Modena (www.fmb.unimore.it).

Geroldi G.

2003 *Materiali per una discussione sulla riforma degli ammortizzatori sociali e di altri strumenti di inserimento al lavoro*, Università di Parma, Dipartimento di economia (mimeo).

Guerzoni L. (a cura di)

2008 *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.

Hansen G. D. e Imrohoroglu A.

1992 *The role of unemployment insurance in an economy with liquidity constraints and moral hazard*, in «Journal of Political Economy», vol. 100, n. 1, pp. 118-142.

Kazepov Y. e Sabatinelli S.

2002 *Attivazione e coordinamento. Il caso italiano*, in «L'Assistenza Sociale», n. 3-4, pp. 237-265.

ISAE

2008 *Rapporto ISAE. Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali*, giugno, Roma.

Italia Lavoro

2006 *Rapporto di monitoraggio degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa al 30 settembre 2006*, Roma (www.italialavoro.it).

2007 *Rapporto di monitoraggio degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa al 30 settembre 2007*, Roma (www.italialavoro.it).

Layard R., Nickell S. e Jackman R.

1999 *Misurarsi con la disoccupazione*, Laterza, Bari-Roma.

Lagala C.

2005 *Precariato e welfare in Italia*, Ediesse, Roma.

Lauria F. e Marocco M.

2007 *La riforma degli ammortizzatori sociali: tra alto consenso, ricerca di risorse ed urgenza di concretezza*, in «Bollettino Adapt», n. 28, 19 settembre, pp. 2-7.

Lauria F. e Spattini S.

2007 *Gli ammortizzatori sociali nei Paesi UE. Quadro comparativo*, in «Bollettino Adapt», n. 28, 19 settembre, Allegato, pp. 1-21.

Landi R.

2008 *Le procedure di accertamento dello stato di disoccupazione e di attivazione dei disoccupati nei Centri per l'impiego*, Studi Isfol, n. 2008/5, Isfol, Roma.

Liso F.

2007 *Gli ammortizzatori sociali*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.

Meyer B.D.

1995 *Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments*, in «Journal of Economic Literature», vol. 33, n. 1, pp. 91-131.

Ministero dell'Economia e delle Finanze

2008 *Relazione generale sulla situazione economica del Paese, 2007*, Roma.

Ministero della Solidarietà Sociale

2007 *Relazione al Parlamento. Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti*, giugno, Roma.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

2000 *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 2, Roma.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

2006 *Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro*, luglio, Roma.

2007 *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, febbraio, Roma

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

2008a *La vita buona nella società attiva. Libro verde sul futuro del modello sociale*, 25 luglio, Roma.

2008b *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, settembre, Roma.

Mortensen D.

1977 *Unemployment insurance and job search decisions*, in «Industrial and Labor Relations Review», vol. 30, n. 4, pp. 505-517.

Paggiaro A., Rettore E. e Trivellato U.

2008 *The effect of extended duration of eligibility in an Italian labour market for dismissed workers*, IZA Discussion Paper No. 3633, IZA, Bonn.

Petrasova A.

2008 *Social protection in the European Union*, «Statistics in Focus», n. 46/2008, Eurostat, Luxembourg.

Piccininno V.

2006 *Riforma degli ammortizzatori sociali, prospettive evolutive e analisi comparate*, tesi di dottorato in Diritto previdenziale comparato e riforma dello Stato sociale, Università di Napoli "Federico II" (mimeo).

Pirrone S.e Sestito P.

2006 *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, il Mulino, Bologna.

Pizzuti F. R. (a cura di)

2008 *Rapporto sullo stato sociale 2008*, Utet, Torino.

Ranci Ortigosa E.

2007 *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri ad oggi*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 19-20, pp. 17-24.

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

2008 *Il reddito di base per la cittadinanza* (D.P.Reg. 0278/2007), 1^o rapporto, giugno, Udine.

Rosato S.

2007 *Linee guida per una riforma della Cigs e della mobilità*, Agenzia Veneto Lavoro, Venezia (mimeo).

Sacconi M., Reboani P. e Tiraboschi M.

2005 *La società attiva. Manifesto per le nuove sicurezze*, Marsilio, Venezia.

Sestito P.

2002 *Il mercato del lavoro italiano. Com'è, come sta cambiando*, Laterza, Roma-Bari.

2008 *Verso un nuovo sistema di ammortizzatori?*, in S. Pirrone (a cura di), *Flessibilità e sicurezze. Il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Il Mulino, Bologna.

Shavel S. e Weiss L.

1979 *The optimal payment of unemployment insurance benefits over time*, in «Journal of Political Economy», vol. 87, n. 6, pp. 1347-1362.

Tiraboschi M.

2003 *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, CNEL, Roma.

Treu T.

2001 *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, il Mulino, Bologna.

2008 *La persistenza dell'impianto lavoristico-categoriale*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.

Trivellato U.

2008a *L'implementazione e la valutazione degli effetti delle politiche: tra buoni propositi e pochezza delle pratiche*, in L. Guerzoni (a cura di) *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.

2008b *La realizzazione di politiche di 'flexicurity': alcuni nodi problematici*, relazione al Seminario Isfol - Commissione Europea, DG Employment "Verso i principi comuni della flexicurity", Venezia, 30 maggio 2008 (note della presentazione).

2008c *Cambiamenti del lavoro, protezione sociale e politiche attive del lavoro. Rapporto tematico n. 10: Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*, Commissione di Indagine sul Lavoro, CNEL, Roma.

Van den Berg G.J. e Van der Klaauw B.

2001 *Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment*, IFAU Working Paper No. 2001:12, IFAU, Uppsala.

Veneto Lavoro (a cura di)

- 2004 *Interazione fra sussidi passivi e incentivi al reimpiego: provenienze ed esiti di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità*, Rapporto finale al Ministero del Lavoro, Venezia (www.venetolavoro.it).
- 2006 *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche. Rapporto 2006*, FrancoAngeli, Milano.
- 2008a *Sei indicatori per il monitoraggio dei percorsi occupazionali dei lavoratori inseriti nelle "Liste di mobilità": definizioni ed esemplificazione*, Misure/15, luglio, Venezia (www.venetolavoro.it).
- 2008b *La bussola*, settembre, Venezia (www.venetolavoro.it).

Appendice: Tavole sinottiche dell'evoluzione della normativa per i principali tipi di AS

Tavola A1 – La Cassa integrazione guadagni ordinaria: regole di funzionamento (1997-2008)

	Tipologie di aziende	Durata	Tasso di sostituzione (rispetto alla retrib. lorda di riferimento)*	Requisiti di accesso	Importo massimo
1997	Settore industriale (indipendentemente dal numero occupati); lav. accessorie non industriali connesse; coop. con attività industriali. Cause di intervento: sospensioni o riduzioni dell'attività d'impresa per a) situazioni temporanee di mercato; b) ragioni aziendali non imputabili al datore di lavoro; c) eventi oggettivamente non evitabili, con certezza della ripresa dell'attività produttiva.	3 mesi (13 sett.) + proroghe trimestrali fino max 12 mesi continuativi in un biennio	80% meno l'allq. contributiva a carico degli apprendisti	Lav. sub. a t. indet., det., cfl. part-time, inprova; dip. e soci coop. destinate Cig; stagionali	L. 1.384.3443 per retrib. fino a L. 2.994.924; L. 1.663.847 per retrib. sup.
1998	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.403.503 per retrib. fino a L. 3.036.374; L. 1.686.875 per retrib. sup.
1999	c.s. + az. commerciali per la frangitura delle olive conto terzi; industrie boschive, forestali, del tabacco; imprese addette al noleggio e alla distribuz. film e imprese di sviluppo e stampa della pellicola cinematografica; imprese produttrici di calcestruzzo confezionato; imprese addette agli impianti elettrici e telefonici.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.423.713 per retrib. fino a L. 3.080.098; L. 1.711.166 per retrib. sup.
2000	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.441.709 per retrib. fino a L. 3.119.030; L. 1.732.795 per retrib. sup.
2001	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.471.235 per retrib. fino a L. 3.182.908; L. 1.768.283 per retrib. sup.
2002	c.s.	c.s. (per le aziende dell'indotto automobilistico si può arrivare a 24 mesi continuativi)	c.s.	c.s.	€ 776,12 per retrib. fino a € 1.679,07; € 932,82 per retrib. sup.
2003	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 791,21 per retrib. fino a € 1.711,71; € 950,95 per retrib. sup.
2004	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 806,78 per retrib. fino a € 1.745,40; € 969,66 per retrib. sup.
2005	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 819,62 per retrib. fino a € 1.773,19; € 985,10 per retrib. sup.
2006	c.s.	c.s.	c.s.	c.s. + lavoratori dell'appalto, contratto inser., lavoro ripartito, lav. interm. (Circ. Inps 13.03.06 n.41)	€ 830,77 per retrib. fino a € 1.797,31; € 998,50 per retrib. sup.
2007	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 844,06 per retrib. fino a € 1.826,07; € 1.014,48 per retrib. sup.
2008	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.

* Più eventuale assegno per il nucleo familiare.

c.s. = come sopra.

Fonte: elab. Veneto Lavoro

Tavola A2 – La Cassa integrazione guadagni ordinaria per l'edilizia: regole di funzionamento (2008)

Tipologie di aziende	Motivazione	Durata	Tasso di sostituzione (rispetto alla retrib. lorda di riferimento ai fini contributivi)	Requisiti di accesso	Importo massimo
Aziende industriali e artigiane settore edile ed affini; aziende lapidee	Intemperie stagionali ed altre cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori e aventi il requisito della transitorietà, compresi gli eventi non oggettivamente evitabili	Max 3 mesi continuativi (13 sett.); eccezionali proroghe solo trimestrali fino a max 12 mesi (52 sett.)	80% meno l'aliquota contributiva a carico degli apprendisti	Lav. sub. a t. indet., det., cfl, part-time, inprova; con contr. inserim. e di solidarietà; dip. e soci coop. destinatarie Cig; stagionali	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.; per interperie stagionali i massimali sono incrementati del 20%
	Eventi particolari connessi all'esecuzione di opere pubbliche (mancato rispetto dei termini contrattuali appalto per realizzazione di opere pubbliche di grandi dimensioni; varianti al progetto orig., provvedimenti autorità giudiziaria) o ricollegati a provvedimenti dell'autorità giudiziaria in base alla legge antimafia	Max 3 mesi per ciascuna opera; proroghe trimestrali fino a max 1/4 tempo necessario per completamento opera		Lavoratori con versamento almeno 6 contributi mensili o 26 contributi settimanali nel biennio precedente il trattamento	

Fonte: elab. Veneto Lavoro

Tavola A3 – La Cassa integrazione guadagni straordinaria: regole di funzionamento (1997-2008)

	Tipologie di aziende	Durata	Tasso di sostituzione (sulla retrib. lorda)*	Requisiti di accesso	Importo massimo**
1997	Imprese con + 15 dip.; soc. coop. di produzione e lavoro + az.artig. che lavorano per committenti che hanno ricorso alla cigs; appaltatrici di servizi mensa e ristorazione che lavorano per committenti che hanno ricorso alla cigs; commerciali, agenzie di viaggio e turismo, operatori turistici (oltre 200 dipendenti - oltre 50 fino al 31/12); editrici di giornali quotidiani ed ag. di stampa e diff. nazionale; coop. agricole e loro consorzi; settori ausiliari connessi FFSS; appaltatrici di servizi di pulizia costituite anche in coop.	Max 36 mesi in 5 anni (salvo poche e dettagliate eccezioni). A seconda della causa: A) crisi aziendale: max 12 mesi continuativi; B) ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione: max 24 mesi continuativi, fino a max 2 proroghe di 12 mesi a det. condizioni; C) procedure concorsuali: 12 mesi, fino a proroga max 6 mesi con prospettive di ripresa.	80% meno l'aliqu. contributiva a carico degli apprendisti	Anzianità di servizio di almeno 90 gg	L. 1.384.3443 per retrib. fino a L. 2.994.924; L. 1.663.847 per retrib. sup.
1998	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.403.503 per retrib. fino a L. 3.036.374; L. 1.686.875 per retrib. sup.
1999	c.s. + spedizione e trasporto, oltre 50 addetti (fino al 31/12); vigilanza (fino al 31/12).	c.s. + proroghe in base accordo ministeriale	c.s.	c.s.	L. 1.423.713 per retrib. fino a L. 3.080.098; L. 1.711.166 per retrib. sup.
2000	c.s.	c.s.	c.s. + 70% per alcune proroghe fino al 31/12 (L. 488/99)	c.s.	L. 1.441.709 per retrib. fino a L. 3.119.030; L. 1.732.795 per retrib. sup.
2001	Imprese con + 15 dip.; soc. coop. di produzione e lavoro + az.artig. che lavorano per committenti che hanno ricorso alla cigs; appaltatrici di servizi mensa e ristorazione che lavorano per committenti che hanno ricorso alla cigs; commerciali (oltre 200 dipendenti - oltre 50 fino al 31/12); editrici di giornali quotidiani ed ag. di stampa e diff. nazionale; coop. agricole e loro consorzi; settori ausiliari connessi FFSS; appaltatrici di servizi di pulizia costituite anche in coop.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.471.235 per retrib. fino a L. 3.182.908; L. 1.768.283 per retrib. sup.
2002	c.s. + Proroghe e deroghe dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L. 448/2001, art. 52, co. 46)	c.s.	80% meno l'aliqu. contributiva a carico degli apprendisti; 60% per proroghe in deroga fino al 31/12	c.s.	€ 776,12 per retrib. fino a € 1.679,07; € 932,82 per retrib. sup.
2003	c.s. + Proroghe e deroghe dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L. 289/2002, art. 41, co. 1)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 791,21 per retrib. fino a € 1.711,71; € 969,66 per retrib. sup.
2004	c.s. + Proroghe, deroghe o disposizione dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L. 350/2003, art. 3, co. 137) + Cigs anche in deroga per settori produttivi ed aree territoriali ex Min. del Lavoro (L. 350/2003)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 806,78 per retrib. fino a € 1.745,40; € 969,66 per retrib. sup.
2005	c.s. + Proroghe dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L. 311/2004, art. 1, co. 155) + Cigs anche in deroga per settori produttivi ed aree territoriali ex Min. del Lavoro (L. 311/2004)	c.s.	80% meno l'aliqu. contributiva a carico degli apprendisti; per proroghe in deroga: 70% in caso di prima proroga e 50% in caso di seconda proroga	c.s.	€ 819,62 per retrib. fino a € 1.773,19; € 985,10 per retrib. sup.

Tavola A3 – segue

2006	Imprese con + 15 dip.; soc. coop. di produzione e lavoro + az.artig. che lavorano per committenti che hanno ricorso alla cigs; appaltatrici di servizi mensa e ristorazione che lavorano per committenti che hanno ricorso alla cigs; commerciali (oltre 200 dipendenti - oltre 50 fino al 31/12); editrici di giornali quotidiani ed ag. di stampa e diff. nazionale; coop. agricole e loro consorzi; appaltatrici di servizi di pulizia costituite anche in coop., imprese di vigilanza con più di 15 dip. (fino 31/12); agenzie di viaggio e turismo con più di 50 dip. (fino al 31/12) + proroghe dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L.266/2005, art. 1 co. 410) + Cigs anche in deroga per settori produttivi ed aree territoriali ex Min. del Lavoro (L. 266/2005)	c.s.	80% meno l'aliqu. contributiva a carico degli apprendisti; per proroghe in deroga: 70% in caso di prima proroga e 50% in caso di seconda proroga, 40% per proroghe successive	c.s.	€ 830,77 per retrib. fino a € 1.797,31; € 998,50 per retrib. sup.
2007	c.s. + Proroghe dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L. 296/2006, art. 1, co. 1190) + Cigs anche in deroga per settori produttivi ed aree territoriali ex Min. del Lavoro (L. 296/2006, art. 1, co. 1190)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 844,06 per retrib. fino a € 1.826,07; € 1.014,48 per retrib. sup.
2008	c.s. + Proroghe dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L. 244/2007, art. 2, co. 521) + Cigs anche in deroga per settori produttivi ed aree territoriali ex Min. del Lavoro (L. 244/2007, art. 2, co. 521)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.

* più eventuale assegno per il nucleo familiare.

** rif. Cig, con riduzione contributiva prevista per apprendisti, più adeguamento indice Istat.

c.s. = come sopra.

Fonte: elab. Veneto Lavoro

Tavola A4 – La Cassa integrazione salariale per gli operai agricoli: regole di funzionamento (2008)

Tipologie di aziende	Motivazione	Durata	Tasso di sostituzione (rispetto alla retrib. lorda di riferimento ai fini contributivi)	Requisiti di accesso	Importo massimo
Aziende agricole; altre aziende aventi det. caratteristiche*	Sospensioni di carattere stagionale: a) intemperie stagionali; b) altre ragioni non imputabili al datore di lav. + casi particolari (esigenze riconversione e ristrutturazione imprese con meno di 6 dip. a t. indet., eccezionali calamità e avversità atmosf.(L. 223/91); afta epizootica (L. 218/88))	Max 90 gg nel corso dell'anno; 6 mesi per afta epizootica	80% meno l'aliqu. contributiva a carico degli apprendisti	Lav. a tempo indet. con almeno 181 gg di lavoro effettivo nel periodo annuale interessato dall'integrazione salariale; presentare domanda entro 15 gg dalla sospensione	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup. (il massimale non si applica in caso di sospensione del lavoro per intemperie stagionali)

Fonte: elab. Veneto Lavoro

Tavola A5 – L'indennità di mobilità: regole di funzionamento (1997-2008)

	Tipologie di aziende	Durata	Tasso di sostituzione (sulla retrib. lorda)	Requisiti di accesso	Importo massimo**
1997	Aziende che rientrano nel campo di applicazione della Cigs (non edili); + 15 dip. (contr. 0,30%)	Lavoratori fino 39 anni: 12 mesi; tra 40 e 50 anni: 24 mesi; 50 anni e più 36 mesi (periodi aumentati di 12 mesi nel Mezzogiorno). Fino a 10 anni per "mobilità lunga"	100% Cigs* primi 12 mesi; 80% Cigs* oltre	Lavoratori a tempo indet. licenziati per effetto lic. collettivi o riduzioni personale az. in Cigs. Requisiti: iscrizione alle liste; anzianità az. 12 mesi di cui 6 effettivi; presentaz. domanda	L. 1.384.3443 per retrib. fino a L. 2.994.924; L. 1.663.847 per retrib. sup.
1998	c.s. + soci di coop. di lavoro (L.196/97)	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.403.503 per retrib. fino a L. 3.036.374; L. 1.686.875 per retrib. sup.
1999	c.s. + servizi di pulizia in appalto con più di 15 dip. (Cass. 21.05.98 n. 5104)	c.s. + eventuali proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	c.s.	L. 1.423.713 per retrib. fino a L. 3.080.098; L. 1.711.166 per retrib. sup.
2000	c.s. + lav. a domicilio di az. rientranti in campo applicazione Cigs (Cass. 26.03.99 n. 2917)	c.s.	c.s. + riduzione 10% nei casi di proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	L. 1.441.709 per retrib. fino a L. 3.119.030; L. 1.732.795 per retrib. sup.
2001	c.s.	c.s.	c.s. + riduzione 20% nei casi di proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	L. 1.471.235 per retrib. fino a L. 3.182.908; L. 1.768.283 per retrib. sup.
2002	c.s.	c.s. + proroghe anche in deroga (L. 448/2001, art. 52, co. 46)	c.s.	c.s.	€ 776,12 per retrib. fino a € 1.679,07; € 932,82 per retrib. sup.
2003	c.s.	c.s. + proroghe anche in deroga (L. 289/2002, art. 41, co. 1)	c.s.	c.s.	€ 791,21 per retrib. fino a € 1.711,71; € 969,66 per retrib. sup.
2004	c.s.+ concessioni settoriali o territoriali in deroga (L. 350/2003 art.3 co. 137)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 806,78 per retrib. fino a € 1.745,40; € 969,66 per retrib. sup.
2005	c.s.+ concessioni settoriali o territoriali in deroga (L. 311/2004, art. 1, co. 155) (la mobilità spetta solo ad az. appartenenti alle categorie espressamente previste dalla legge, non in automatico dopo Cigs). (Cass. SU 10.12.2004 n. 23078)	c.s.	c.s. + riduzione 10% per prima proroga e 30% per successive, nei casi di proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	€ 819,62 per retrib. fino a € 1.773,19; € 985,10 per retrib. sup.
2006	c.s.+ concessioni settoriali o territoriali in deroga (L.266/2005, art. 1 co. 410)	c.s.	c.s. + riduzione 10% per prima proroga, 30% per seconda proroga e 40% per successive, nei casi di proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	€ 830,77 per retrib. fino a € 1.797,31; € 998,50 per retrib. sup.
2007	c.s.+ concessioni settoriali o territoriali in deroga (L. 296/2006, art. 1, co. 1190)(Specifica casi particolari (Circ. Inps 13.03.06 n.41): part-time e lavoro ripartito; contratto di inserimento se trasformato, lavoratore in appalto e distacco in det. situazioni)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 844,06 per retrib. fino a € 1.826,07; € 1.014,48 per retrib. sup.
2008	c.s.+ concessioni settoriali o territoriali in deroga (L. 244/2007, art. 2, co. 521)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.

* pari all'80% della retribuzione globale

** rif. CIG, con riduzione contrib. prevista per apprendisti, più adeguamento indice Istat.

Fonte: elab. Veneto Lavoro

Tavola A6 – L'indennità di disoccupazione ordinaria: regole di funzionamento
(1997-2008)

	Intervento normativo	Tipologie di disoccupati	Durata	Tasso di sostituzione (sulla retrib. lorda)*	Requisiti di accesso	Importo massimo**
1997		Licenziati e dimissionari	180 gg	30%	Essere licenziati o dare le dimissioni; essere assicurati da almeno due anni; avere 52 settimane di contribuzione negli ultimi 24 mesi	L. 1.384.3443 per retrib. fino a L. 2.994.924; L. 1.663.847 per retrib. sup.
1998		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.403.503 per retrib. fino a L. 3.036.374; L. 1.686.875 per retrib. sup.
1999	(L. 448/98 art. 34)	Licenziati esclusi dimissionari	c.s.	c.s.	Essere licenziati; essere assicurati da almeno due anni; avere 52 settimane di contribuzione negli ultimi 24 mesi	L. 1.423.713 per retrib. fino a L. 3.080.098; L. 1.711.166 per retrib. sup.
2000		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.441.709 per retrib. fino a L. 3.119.030; L. 1.732.795 per retrib. sup.
2001	(L. 388/2000)	c.s.	180 gg fino a 50 anni; 9 mesi oltre 50 anni	40%	c.s.	L. 1.471.235 per retrib. fino a L. 3.182.908; L. 1.768.283 per retrib. sup.
2002		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 776,12 per retrib. fino a € 1.679,07; € 932,82 per retrib. sup.
2003	(Corte Cost. 24/06/2002 n. 269)	c.s.	c.s.	c.s.	Essere licenziati o dimissioni per giusta causa; essere assicurati da almeno due anni; avere 52 settimane di contribuzione negli ultimi 24 mesi	€ 791,21 per retrib. fino a € 1.711,71; € 969,66 per retrib. sup.
2004		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 806,78 per retrib. fino a € 1.745,40; € 969,66 per retrib. sup.
2005 (dal 01/04)	(D.I. 35/2005 conv. L. 80/2005)	c.s. + lavoratori sospesi	7 mesi fino a 50 anni; 10 mesi oltre 50 anni; 65 gg per i lavoratori sospesi	50% primi 6 mesi; 40% succ. 3 mesi; 30% oltre; 50% lav. sospesi	c.s.	€ 819,62 per retrib. fino a € 1.773,19; € 985,10 per retrib. sup.
2006		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 830,77 per retrib. fino a € 1.797,31; € 998,50 per retrib. sup.
2007	(D.I. 35/2005 conv. L. 80/2005 e L. 296/2006)	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 844,06 per retrib. fino a € 1.826,07; € 1.014,48 per retrib. sup.
2008	(L. 247/2007)	c.s.	8 mesi fino a 50 anni; 12 mesi oltre 50 anni; 65 gg per i lavoratori sospesi	60% primi 6 mesi; 50% per 7° e 8° mese; 40% oltre; 50% lav. sospesi	c.s.	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.

Fonte: elab. Veneto Lavoro

Tavola A7 – L'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti: regole di funzionamento (1997-2008)

	Intervento normativo	Tipologie di disoccupati	Durata	Tasso di sostituzione (sulla retrib. lorda)*	Requisiti di accesso	Importo massimo**
1997		Lavoratori occupati saltuariamente e lavoratori stagionali	n. gg = gg lavorati anno precedente: comunque max 312 - (gg lav. + indennizz.)	30%	Essere licenziati o dare le dimissioni; essere assicurati da almeno due anni; avere almeno 78 gg contrib.	L. 1.384.3443 per retrib. fino a L. 2.994.924; L. 1.663.847 per retrib. sup.
1998		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.403.503 per retrib. fino a L. 3.036.374; L. 1.686.875 per retrib. sup.
1999	L. 448/98 art. 34	c.s.	c.s.	c.s.	Essere licenziati, escluse dimissioni; essere assicurati da almeno due anni; avere almeno 78 gg contrib.	L. 1.423.713 per retrib. fino a L. 3.080.098; L. 1.711.166 per retrib. sup.
2000		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.441.709 per retrib. fino a L. 3.119.030; L. 1.732.795 per retrib. sup.
2001		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.471.235 per retrib. fino a L. 3.182.908; L. 1.768.283 per retrib. sup.
2002	L. 448/2001, art. 52, co. 46	c.s.	c.s. + proroghe anche in deroga ex Min. Lavoro	c.s. + riduzione 20% nei casi di proroghe ex accordi Min. Lav.	c.s.	€ 776,12 per retrib. fino a € 1.679,07; € 932,82 per retrib. sup.
2003	Corte Cost. 24/06/2002 n. 269; L. 289/2002, art. 41, co. 1	c.s.	c.s.	c.s.	Essere licenziati o dare le dimissioni <i>per giusta causa</i> ; essere assicurati da almeno due anni; avere 78 gg contrib.	€ 791,21 per retrib. fino a € 1.711,71; € 969,66 per retrib. sup.
2004	L. 350/2003 art.3 co. 137	c.s. + concessioni settoriali o territoriali in deroga	c.s.	c.s.	c.s.	€ 806,78 per retrib. fino a € 1.745,40; € 969,66 per retrib. sup.
2005	L. 311/2004, art. 1, co. 155 e D.I. 35/2005	c.s. + lavoratori del settore arti. sospesi (con intervento integrativo - almeno 20% - Enti bilaterali o formazione minimo 120 ore)	c.s. + 65 gg per lavoratori sospesi settore artigiani	c.s. + riduzione 10% per prima proroga e 30% per successive, nei casi di proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	€ 819,62 per retrib. fino a € 1.773,19; € 985,10 per retrib. sup.
2006	D.I. 35/2005 conv. L. 80/2005 e L. 266/2005, art. 1 co. 410	c.s.	c.s.	c.s. + riduzione 10% per prima proroga, 30% per seconda proroga e 40% per successive, nei casi di proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	€ 830,77 per retrib. fino a € 1.797,31; € 998,50 per retrib. sup.
2007	D.I. 35/2005 conv. L. 80/2005 e L. 296/2006	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 844,06 per retrib. fino a € 1.826,07; € 1.014,48 per retrib. sup.
2008	L. 247/2007 e L. 244/2007	c.s.	n. gg= gg lavorati anno precedente; comunque max 360 - (gg lav. + indennizz.); 65 gg per lav.art. sospesi	35% primi 120 gg; 40% succ. fino max 180 gg + riduzioni c.s. per proroghe in deroga	c.s.	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.

* A cui vanno aggiunti: assegno nucleo familiare e indennità natalizia.

** Rif. Cig dell'anno in cui si è svolta l'attività lavorativa, senza riduzione contrib. prevista per apprendisti, più 80% indice Istat.

c.s. = come sopra.

Fonte: elab. Veneto Lavoro

Tavola A8 – L'indennità di disoccupazione agricola: regole di funzionamento (2008)

Tipologie di disoccupati	Intervento	Durata	Tasso di sostituzione (rispetto alla retrib. lorda di riferimento ai fini contributivi)	Requisiti di accesso	Importo massimo
Operai* a tempo indeterminato	Indennità di disoccupazione a requisiti ridotti	N. di gg pari alla differenza tra 270 e i gg di effettiva occupazione (max 180 gg)	30%; 40% se licenziamento durante periodo Cig	Essere licenziati o dimissioni per giusta causa; anzianità di almeno 2 anni come dip. agricoli; accreditamento nell'anno per cui è richiesta l'indennità e nell'anno precedente di almeno 102 contributi giornalieri	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.
Operai* a tempo determinato	Indennità di disoccupazione ordinaria	N. gg di iscrizione negli elenchi nominativi	40% (era del 30% fino al 2007)	Essere licenziati o dimissioni per giusta causa; anzianità assicurativa di almeno 2 anni prevalentemente nel settore agricolo; accreditamento di 102 contributi giornalieri in due anni oppure di 78 giornate nell'anno a cui si riferisce la domanda	c.s.
	Indennità di disoccupazione speciale (per coloro che sono iscritti agli elenchi nominativi e che possono vantare un maggior numero di gg lavorati nell'anno)	90 gg nell'anno	40%	Essere licenziati o dimissioni per giusta causa; anzianità assicurativa di almeno 2 anni prevalentemente nel settore agricolo; almeno 101 gg di lavoro nell'anno cui si riferisce la prestazione	c.s.
			66%	Essere licenziati o dimissioni per giusta causa; anzianità assicurativa di almeno 2 anni prevalentemente in agricoltura; almeno 151 gg di lavoro nell'anno cui si riferisce la prestazione	c.s.

* Per gli impiegati valgono le norme riferite alla generalità dei dipendenti.

Fonte: elab. Veneto Lavoro

Tavola A9 – L'indennità di disoccupazione edile: regole di funzionamento (2008)

Tipologie di disoccupati	Durata	Tasso di sostituzione (rispetto alla retrib. lorda di riferimento ai fini contributivi)	Requisiti di accesso	Importo massimo
Licenziati da imprese edili ed affini, anche artigiane per: cessazione attività az.; ultimazione cantiere o fase lav.; riduzione personale; grave crisi az. a seguito completamento grande opera; mancata ripresa dopo Cigs per lavoratori con anzianità az. almeno 36 mesi	90 gg; max 180 gg per gravi crisi econ. o settoriali; 18 mesi per lav. con almeno 36 mesi lav. licenziati in corso di Cigs (fino a 27 mesi per Sud Italia)	80% retribuzione media giornaliera	Essere licenziati o dimissionari per giusta causa; siano stati versati o siano dovuti almeno 10 contributi mensili o 43 contributi sett. per lavoro nel settore edile, nel biennio precedente alla data di cessazione	€ 579,49

Fonte: elab. Veneto Lavoro

Tavola A10 – Ammortizzatori sociali - Dati di consuntivo 1996/2006 (in mln di euro)

Tipologia prestazioni	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	cpf	cpf	cpf	cpf	cpf	cpf	cpf	cpf	cpf	cpf	cpf
Indennità di disoccupazione	3.305	3.477	3.699	3.732	3.426	3.276	3.716	3.960	4.359	4.689	4.857
di cui:											
- ordinaria lav. agricoli	159	289	328	248	183	169	202	205	209	219	246
- ordinaria lav. non agricoli	986	969	1.020	1.036	891	1.011	1.180	1.274	1.463	1.853	2.198
- speciale lav. agricoli	817	789	841	798	955	880	915	949	960	909	917
- speciale lav. edili	207	159	131	111	107	102	67	65	63	40	37
- indennità di mobilità	846	808	726	707	728	769	821	904	958	1.046	964
- assegni a LSU					20	314	225	160	144	129	129
- altri	290	463	653	833	542	31	306	403	562	493	366
Cassa integrazione guadagni	962	843	692	756	445	572	537	626	815	898	904
di cui:											
- interventi ordinari	179	169	166	202	134	145	201	223	269	296	194
- cassa integrazione straordinaria	476	395	315	266	285	297	248	305	411	431	528
- edilizia e lapidei	169	156	140	129	120	146	128	147	186	199	219
- agricoltura	9	8	7	8	8	7	7	7	10	16	16
- altri	129	115	63	151	-103	-23	-47	-56	-61	-44	-53
TOTALE	4.267	4.320	4.390	4.488	3.871	3.848	4.253	4.586	5.174	5.587	5.761

cpf = dati di competenza finanziaria

Fonte: Rendiconti Inps e Istat (Prestazioni di protezione sociale erogate dalle pubbliche amministrazioni)

I Tartufi già pubblicati:

- 1/2000 **EXTRACOMUNITARI AL LAVORO IN VENETO: LO “STATUS QUAESTIONIS”**
Canali d'ingresso, rischio disoccupazione, livello e caratteristiche della domanda di lavoro
di Bruno Anastasia, Maurizio Gambuzza e Maurizio Rasera
- 2/2000 **LA DISOCCUPAZIONE “AMMINISTRATIVA”: UN’APPROSSIMAZIONE (O UNA FINZIONE) IRRINUNCIABILE?**
di Bruno Anastasia, Maurizio Gambuzza e Maurizio Rasera
- 3/2001 **COME CAMBIA L’OFFERTA E LA DOMANDA DI LAVORO FEMMINILE NEL VENETO**
di Anna de Angelini e Luciana Positello
- 4/2001 **OPPORTUNITÀ E DISPARITÀ. L’OCCUPAZIONE FEMMINILE NELLE GRANDI IMPRESE DEL VENETO**
Considerazioni sul monitoraggio dell’art. 9 della legge 125/91
di Maurizio Gambuzza e Maurizio Rasera
- 5/2001 **GIOVANI PERITI AL LAVORO. I PERCORSI DEI DIPLOMATI NEGLI ANNI ‘90 ALL’ITIS “L. DA VINCI” DI PORTOGRUARO**
di Bruno Anastasia e Maurizio Gambuzza
- 6/2001 **ANNUALE DI DATI E STATISTICHE. DATI 1996-1999**
- 7/2002 **IL NUOVO APPRENDISTATO NEL VENETO**
di Anna de Angelini
- 8/2002 **PERCORSI DI STUDIO E DI LAVORO DI TRE LEVE DI DIPLOMATI DELL’ITIS “A. PACINOTTI” DI MESTRE**
di Marina Camonico
- 9/2002 **SCENARI DI EVOLUZIONE DEMOGRAFICA IN VENETO**
Le conseguenze di ipotetici scenari di flussi migratori prossimi venturi
di Enzo Migliorini
- 10/2002 **DOPO L’APPRENDISTATO**
I percorsi lavorativi degli ex apprendisti a confronto con quelli di altri gruppi di lavoratori
di Anna de Angelini e Alessandra Boldrin
- 11/2002 **MISURE DELL’OCCUPAZIONE TEMPORANEA: CONSISTENZA, DINAMICA E CARATTERISTICHE DI UNO STOCK ETEROGENEO**
di Bruno Anastasia e Danilo Maurizio
- 12/2002 **AL LAVORO. INDAGINE SULLA TRANSIZIONE SCUOLA-LAVORO DEI DIPLOMATI ALL’ISTITUTO PROFESSIONALE “A. PAROLINI” DI BASSANO DEL GRAPPA**
di Marina Camonico
- 14/2003 **L’APPETITO VIEN MANGIANDO. LA TRANSIZIONE SCUOLA – LAVORO DEI DIPLOMATI PRESSO GLI ISTITUTI PROFESSIONALI PER I SERVIZI ALBERGHIERI E DELLA RISTORAZIONE DEL VENETO**
di Marina Camonico
- 15/2003 **“COMMERCIO E SERVIZI”. LA TRANSIZIONE SCUOLA – LAVORO DEI DIPLOMATI PRESSO L’ISTITUTO PROFESSIONALE PER I SERVIZI COMMERCIALI E TURISTICI “MARCO POLO” E L’ISTITUTO TECNICO COMMERCIALE “E. DE AMICIS” DI ROVIGO**
di Marina Camonico
- 16/2004 **OCCUPATI STABILI, MOBILI, TEMPORANEI IN VENETO: MISURE DI CONSISTENZA E DI “LOCK IN”**
di Bruno Anastasia, Massimo Disarò e Danilo Maurizio
- 17/2004 **LA MOBILITA’ DEI LAVORATORI IN VENETO DAL 1993 AL 2003. UN CONFRONTO FRA LE MISURE EFFETTUATE SU DATI RTFL E LE MISURE EFFETTUATE SU DATI NETLABOR**
di Anna de Angelini
- 18/2005 **VENEZIA E TERRAFERMA. LE ESPERIENZE DI STUDIO E DI LAVORO DEI DIPLOMATI**
di Marina Camonico
- 19/2005 **I LAVORATORI ANZIANI NEL MERCATO DEL LAVORO REGIONALE: CONDIZIONAMENTI DEL PASSATO E NUOVI COMPORTAMENTI**
di Anna de Angelini
- 20/2005 **I LAVORATORI DIPENDENTI IN VENETO 1998-2003: PROFILI E PERCORSI**
Statistiche sistematiche da “Giove 2005”
- 21/2006 **LA DOMANDA ESPLICITATA DI NUOVI LAVORATORI EXTRACOMUNITARI NELLA PROVINCIA DI VENEZIA**
di Bruno Anastasia, Stefania Bragato e Maurizio Rasera
- 22/2006 **GIOVE: UN DATABASE STATISTICO SUL MERCATO DEL LAVORO VENETO**
Costruzione e indicazioni per l’utilizzo
di Danilo Maurizio

- 23/2006 **DALLA RTFL ALLA RCFL: COSA CAMBIA NELLA RAPPRESENTAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO VENETO?**
di Anna de Angelini
- 24/2006 **I LAVORATORI “PARASUBORDINATI” IN VENETO, VISTI (ABBASTANZA) DA VICINO**
Un’analisi dei dati Inps (Gestione separata) 2000-2004
di Bruno Anastasia e Letizia Bertazzon
- 25/2006 **DISABILI E LAVORO. L’IMPATTO DELLA LEGGE 68/99 IN VENETO**
di Valerio Belotti e Giorgio Gardonio
- 26/2006 **LE FORZE DI LAVORO EXTRACOMUNITARIE REGOLARMENTE RESIDENTI NEL VENETO AL 2005**
SECONDO I RISULTATI DELLA RILEVAZIONE CONTINUA DELLE FORZE DI LAVORO
di Anna de Angelini
- 27/2006 **OCCUPATI E DISOCCUPATI CON IL MASSIMO DETTAGLIO: LA FOTOGRAFIA DEL CENSIMENTO DELLA**
POPOLAZIONE 2001 PER CONFRONTARE ED INTEGRARE I DATI RTFL E SIRLV
Risultati di metodo e di merito
di Anna de Angelini
- 28/2007 **SALARI E STIPENDI IN VENETO 2001-2002**
di Bruno Anastasia e Danilo Maurizio
- 29/2007 **DONNA, FAMIGLIA E MERCATO DEL LAVORO**
di Anna de Angelini
- 30/2008 **CARATTERISTICHE STRUTTURALI E LINEE EVOLUTIVE DEL LAVORO PART TIME IN VENETO**
di Maurizio Gambuzza
- 31/2009 **GIOVE-VWH: UN’ESPERIENZA DI LINKAGE TRA DUE DATASET AMMINISTRATIVI**
di Danilo Maurizio e Elisabetta Trevisan
- 32/2009 **IL SOSTEGNO AL REDDITO DEI DISOCCUPATI: NOTE SULLO STATO DELL’ARTE. TRA RIFORMISMO**
STRISCIANTE, INERZIE DELL’IMPIANTO CATEGORIALE E INCERTI ORIZZONTI DI FLEXICURITY
di Bruno Anastasia, Massimo Mancini e Ugo Trivellato