Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro

settembre 2008

Alla redazione del rapporto annuale di monitoraggio sulle politiche del lavoro, giunto alla sua settima edizione, hanno collaborato Libero Calvitto, Gabriella Di Lelio e Caterina Gallina della Divisione V del Segretariato Generale del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Gli stessi funzionari sono autori di alcuni approfondimenti inseriti nella parte seconda. Sono pervenuti contributi dalle Direzione Generali del Ministero, in particolare dalla DG Ammortizzatori sociali (attuazione del Programma PARI), dalla DG Innovazione tecnologica e comunicazione (sistema delle comunicazioni obbligatorie), dalla DG Attività ispettiva (attività di vigilanza nel 2007). Rossana Lo Schiavo e Giovanna Cruciani della Divisione I del Segretariato Generale sono autrici dell'aggiornamento della normativa regionale in materia di lavoro ed occupazione riportato nel capitolo3 e del box 7 relativo alle statistiche degli infortuni sul lavoro.

*L'INPS ha fornito il quadro informativo di base su cui è stato edificato il rapporto. Senza il contributo decisivo dei tecnici del coordinamento statistico- attuariale (Cristina De Paolis, Carla Di Giacomo, Angela Legini, Giulio Mattioni, Vincenzo Sabatin*i, *Gianfranco Santoro, Graziella Rambaldi) non sarebbe stato possibile costruire questo rapporto. Analogo ringraziamento va ai dirigenti e ricercatori dell'ISTAT (Linda Laura Sabatini, Giuliana Coccia, Leonello Tronti, Alessandra Righi, Adolfo Morrone, Laura Zannella) che hanno fatto pervenire o messo a disposizione contributi specifici e basi dati.*

Si ringrazia l'ISFOL per gli approfondimenti relativi ad alcuni temi di ricerca da tempo indagati dall'Istituto, in particolare Stefano Landi (monitoraggio dei centri per l'impiego), Emiliano Rustichelli (Indicatori e linee guida integrate per l'occupazione), Alessandra De Lellis Paola Stocco ed Enrico Toti (Fondo Sociale Europeo), Pietro De Riu (politiche di inserimento dei disabili.

Si ringrazia Maurizio Sorcioni di Italia Lavoro per il contributo sulle politiche di contrasto del lavoro irregolare e per i commenti sui dati ISTAT e sull'indagine Eurobarometro.

Si ringrazia Bruno Anastasia e Danilo Maurizio di Veneto Lavoro per il contributo sulla mobilità del lavoro. L'approfondimento è di particolare interesse sia sotto il profilo analitico che metodologico e conferma la tradizione di lavori di qualità di Veneto Lavoro.

Non sarebbe giusto dimenticare il contributo prezioso offerto da Silvia Di Sante e Andrea Serra, "stagisti" presso il Segretariato Generale sia per quanto attiene all'allestimento della parte statistica che al contributo all'editing del rapporto.

Il rapporto è stato ultimato a maggio 2008. Il capitolo 2 "Il quadro normativo" è aggiornato ad agosto 2008.

Il coordinatore del rapporto
Luciano Forlani

Il Segretario Generale
Francesco Verbaro

Indice

SINTESI DEL RAPPORTO (EXECUTIVE SUMMARY) I

PARTE PRIMA – QUADRO GENERALE

1. Il contesto 2
   1.1 Lavoro ed economia: tendenze in atto, confronti internazionali 2
   1.2. Occupazione, disoccupazione, partecipazione al mercato del lavoro in Italia 7
   1.3 Indicatori e Linee Guida per l'occupazione 9

2. Il quadro normativo 23
   2.1 Legge n. 133/2008, di conversione del D.L. n. 112 del 2008 23
   2.2 Il protocollo welfare 26
   2.3 La legge 123 del 2007 sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e di contrasto del lavoro irregolare 31
   2.4 La finanziaria 2008 ed altri provvedimenti 32
   2.5 Provvedimenti regionali in materia di lavoro 33

3. Le politiche del lavoro 39
   3.1 Il quadro generale delle politiche del lavoro 39
   3.2 Le misure di promozione dell'occupazione 43
   Box 1 - La partecipazione degli adulti alle attività formative 48
   Box 2 - Fondo Sociale Europeo e politiche del lavoro 60
   3.3 Le misure di sostegno al reddito 66
   Box 3 Indici di copertura. 74
   Box 4 - Il Programma per il reinserimento dei lavoratori svantaggiati (PARI). 76
   3.4 I servizi per l'impiego 81

PARTE SECONDA - APPROFONDIMENTI

1. L'occupazione a termine 91
   1.1 La dinamica del lavoro a termine 91
   Box 5 - Le serie storiche dei dipendenti a termine 92
   1.2 Le caratteristiche del lavoro a termine 94
   1.3 Il lavoro temporaneo nell'Unione Europea 100

2. Gli esiti del lavoro a termine 105
   2.1 Le transizioni nell'Indagine sulle Forze di Lavoro 105
   2.2 Le transizioni dei "lavoratori precari" dagli archivi longitudinali del CLAP 107

3. La mobilità nel mercato del lavoro del Veneto: le carriere lavorative dei giovani 113
   3.1. Introduzione 113
   3.2. La popolazione osservata: individuazione e caratteristiche 114
   3.3. I percorsi 117
   3.4. Verso carriere sempre meno lineari? 120

4. Il lavoro in somministrazione (ex interinale) 123
   4.1 La dinamica nel periodo 2001-2007 123

5. Il lavoro parasubordinato 129
5.1 La stima dei collaboratori 129
5.2. I collaboratori secondo l'indagine delle Forze Lavoro 130
5.3. I collaboratori contribuenti alla Gestione Separata INPS 132

6. Lavoro irregolare 136
6.1. Le politiche di contrasto. 136
6.2. L'indagine Eurobarometro: la percezione del lavoro irregolare nell'Unione Europea .. 138

7. L'attività ispettiva 145
7.1. Profili organizzativi 145
Box 6 – La Direzione Generale per l'Attività Ispettiva 146
7.2. I risultati dell'attività ispettiva 146
Box 7 – Dati statistici sull'andamento del fenomeno infortunistico nell'anno 2007 152

8. Politiche per l'inserimento dei disabili e attuazione della legge 68/99 156

9. Sistema informativo e comunicazioni obbligatorie. 165
9.1 Il contesto di riferimento 165
9.2 Il Sistema Informatico C.O. 166
9.3 I risultati ottenuti 170

SINTESI DEL RAPPORTO (EXECUTIVE SUMMARY)

Il Rapporto di monitoraggio dà periodicamente conto delle innovazioni che riguardano le politiche del lavoro fornendo un aggiornamento sul contesto e sull'attuazione delle politiche sia con riferimento ai beneficiari delle misure che alle risorse impiegate. L'aggiornamento segue la classificazione statistica *Eurostat Labour Market Policies* che consente di effettuare utili confronti con gli altri paesi. L'obiettivo è quello di offrire un quadro informativo sui risultati dell'azione pubblica offrendo un utile supporto al *policy maker* per l'opera di innovazione e manutenzione della strumentazione che il Governo è chiamato ad esercitare e misurare i progressi realizzati nell'attuazione della Strategia per l'occupazione e la crescita.

Il primo capitolo sottolinea **le tendenze in atto nel mercato del lavoro e nell'economia**. Nonostante le prestazioni non brillanti dell'economia l'occupazione italiana è cresciuta di quasi 3 milioni di unità nel decennio 1997-2007. Questo risultato è stato possibile grazie alle innovazioni introdotte nella regolazione del mercato del lavoro – il maggior ricorso alle forme di lavoro flessibile da parte delle imprese ha consentito di intercettare meglio la domanda di lavoro esistente ed agli effetti della moderazione salariale che ha caratterizzato la contrattazione collettiva per tutto il periodo. Più opportunità di lavoro, dunque, anche se spesso il lavoro offerto non era quello desiderato per qualità e tutele. L'andamento positivo dell'occupazione è proseguito nel 2007 ma la dinamica appare meno sostenuta di quella rilevata nell'anno precedente. La gran parte della crescita occupazionale riguarda ancora la componente degli immigrati stranieri a seguito del processo di regolarizzazione dei rapporti di lavoro avviato nel 2002. Quali sono gli elementi che destano maggiore preoccupazione? In primo luogo il divario territoriale, in qualche caso anche crescente, tra Centro Nord e Sud. Il tasso di disoccupazione del Mezzogiorno in diminuzione non spiegherebbe a pieno il disagio dell'area e di alcune realtà urbane in particolare. La crescita del tasso di inattività segnala un fenomeno di scoraggiamento dell'offerta di lavoro che deve far riflettere e che fa della trasparenza delle opportunità di lavoro una sfida chiave per i servizi dell'impiego pubblici e privati. Il miglioramento del tasso di occupazione per il complesso della popolazione attiva, per la componente femminile e per la componente "anziana" è apprezzabile, ma gli indici italiani restano ancora lontani dagli obiettivi programmatici stabiliti nel 2000 a Lisbona. Due elementi di preoccupazione sopra gli altri: l'andamento sfavorevole della produttività cui si potrà far fronte con correzioni significative dell'impianto contrattuale (ma che è fortemente influenzato dalla struttura produttiva italiana) e lo stallo delle retribuzioni reali che emerge con chiarezza nei recenti prospetti dell'OCSE.

Il secondo capitolo descrive le **innovazioni della normativa** in materia di politiche del lavoro che si sono succedute nell'arco del 2007 e nella prima parte della legislatura in corso. Oltre alle azioni che hanno portato all'intensificazione dell'attività di vigilanza e ai risultati nelle azioni di contrasto del lavoro irregolare di cui si dà conto nella seconda parte (vedi approfondimento), il 2007 si caratterizza essenzialmente per i contenuti del Protocollo del 23 luglio 2007 sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali. L'intesa, che riguarda un ampio spettro di tematiche (previdenza, ammortizzatori sociali, servizi per l'impiego, incentivi per l'occupazione, sostegno alla competitività, provvedimenti diretti ai giovani, alle donne ed ai lavoratori discontinui), viene trasposta nella legge 24 dicembre 2007 n. 247. Alcune parti del Protocollo, in particolare quella riguardante la fissazione delle nuove aliquote previdenziali per i lavoratori iscritti alla gestione separata dell'INPS e le modifiche di intensità e durata delle tutele economiche in caso di disoccupazione, sono divenute immediatamente operative; per altre (riordino complessivo degli istituti di sostegno al reddito, normativa in materia di apprendistato, servizi per l'impiego e incentivi all'occupazione) è stato previsto il rinvio a specifiche deleghe di riordino da esercitare entro 12 mesi sulla base di principi e criteri fissati dalla legge.

L'ultimo intervento normativo di rilievo in ordine temporale proviene dalla legislatura che si è aperta l'8 maggio scorso ed è costituito, nell'ambito di disposizioni urgenti in materia di sviluppo economico, semplificazione e stabilizzazione della finanza pubblica, dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 - convertito il 6 agosto 2008 nella legge n. 133/2008 – e dal disegno di legge collegato, ossia dalla c.d. manovra d'estate, una finanziaria triennale che introduce significative novità in materia di lavoro. I punti chiave della manovra riguardano le pensioni, i contratti a termine, il lavoro intermittente, le azioni di contrasto al lavoro sommerso e, tra le misure di semplificazione, l'istituzione del libro unico del lavoro.

Il terzo capitolo offre **un quadro informativo dettagliato sulle politiche del lavoro**. I dati relativi alla spesa per le politiche del lavoro mostrano una leggera flessione rispetto al 2005[1] spiegabile con la riduzione di quella relativa alle politiche attive, tutta attribuibile alla caduta della spesa per incentivi. Il nuovo *policy mix* sembra legato ai cambiamenti nelle modalità di reclutamento delle imprese, in particolare il maggior ricorso ai contratti a termine non incentivati o ai rapporti di parasubordinazione (con effetti positivi sulla finanza pubblica) nonché all'effetto moderatore della disciplina comunitaria in materia di aiuti all'occupazione. La spesa per le politiche passive (61,1% della spesa complessiva) cresce e può essere spiegata in parte dalle prestazioni più generose, in parte dalla crescita del lavoro subordinato flessibile, che al di là di altre considerazioni, genera diritti alle indennità di disoccupazione con requisiti pieni o ridotti. Più incerta appare la dinamica della spesa per i servizi per l'impiego e la formazione professionale, due voci di spesa complesse che saranno oggetto di apposito approfondimento nel prossimo Rapporto.

In tema di formazione sembra di grande interesse **l'indagine condotta dall'ISTAT sulla partecipazione alle attività formative degli adulti**. La rilevazione confermerebbe che le opportunità formative disponibili per i lavoratori sono state fin qui piuttosto limitate. Se la formazione è un ingrediente essenziale del modello di flexicurezza, questo dato deve far riflettere insieme all'attenzione alla qualità e adeguatezza dei contenuti, dei modi e dei tempi dell'offerta formativa. Il contributo del Fondo Sociale Europeo alla strategia per l'occupazione e alla valorizzazione delle risorse umane è l'oggetto dell'approfondimento curato della struttura di valutazione dell'ISFOL. **Il contributo del FSE** è di tutto rilievo: nel sessennio 2000-2006 la spesa per programmi nazionali e regionali ha raggiunto gli 11 miliardi di euro, di cui circa il 40% è destinato alle aree obiettivo 1[2]. La realizzazione dei progetti cofinanziati ha interessato complessivamente nel periodo 5,4 milioni di persone. Il monitoraggio dell'ISFOL mostra differenze territoriali apprezzabili del *policy mix*: i destinatari delle azioni nel settore dell'istruzione sono circa i 2/3 dei destinatari complessivi nelle aree obiettivo 1 e solo il 23% nelle aree obiettivo 3. Di contro, degli interventi di formazione continua beneficia il 28% dei destinatari totali nelle aree obiettivo 3 contro il 6% in quelle obiettivo 1. Analoghe differenze territoriali si registrano per l'attività di orientamento e assistenza alla ricerca di lavoro: sono più di 1/5 del totale i destinatari di queste azioni nelle aree obiettivo 3 contro una percentuale inferiore al 4% nelle aree in cui la disoccupazione ed il disagio sono più diffusi.

La delega sul riordino degli istituti di sostegno al reddito sarà uno dei principali impegni di legislatura. Un obiettivo chiave è l'aumento del grado di copertura dei trattamenti che dipende da un complesso di fattori: estensione della platea dei soggetti assicurati, disegno delle prestazioni, incidenza degli inoccupati e dei disoccupati che hanno esaurito il diritto alle prestazioni (vedi Box 3). Per quanto attiene al modello di finanziamento i dati relativi al triennio 2004-2006 evidenziano un saldo positivo tra entrate contributive e spesa per prestazioni e coperture figurative sia per il

[1] La riduzione della quota di spesa destinata alle politiche attive diventa importante (dal 54,4% al 38,9%) se il confronto viene effettuato con il 2001;

[2] Occorrerà comunque attendere il 30 giugno 2008 per la chiusura dei conti;

sistema industriale /edile, dove i contributi per la CIG compensano ampiamente il disavanzo della gestione mobilità, che per quello generale, dove il saldo positivo della gestione ordinaria viene utilizzato per finanziare le indennità con requisiti ridotti nei comparti extra-agricoli. Resta rilevante – ed è difficile che le innovazioni introdotte nella finanziaria 2008 modifichino in misura sostanziale il quadro - il deficit del comparto agricolo. I risultati del **Programma per il reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (PARI)** sono evidenziati nel Box 4[3]. Il programma si presenta come un'azione di sistema e interessa complessivamente 25.000 lavoratori disoccupati con differenti tutele, occupati a rischio di espulsione dal mercato del lavoro ed altre tipologie di soggetti individuate d'intesa con le Regioni e le Province. Alla fine di febbraio 2008 risultavano ricollocati 8151 lavoratori tra programma generale e progetti tematici che interessano diverse aree del paese[4].

La prima parte del rapporto si chiude con il contributo sui servizi per l'impiego. Il monitoraggio effettuato dall'ISFOL mostra che i **Centri per l'impiego** tendono ad assumere un profilo organizzativo ed operativo più delineato. Permane tuttavia un dualismo territoriale tra strutture operative nel Centro-Nord già orientate alla erogazione di servizi personalizzati e con un approccio "proattivo" e strutture operanti nelle aree del Mezzogiorno in cui prevalgono i servizi tradizionali e gli adempimenti amministrativi. Di particolare interesse, viste le criticità rilevate soprattutto nel Mezzogiorno, lo snodo centri per l'impiego-formazione professionale.

La seconda parte del Rapporto si apre con **l'approfondimento sul lavoro a termine**. I dati mostrano che in 14 anni, dal 1993 al 2007 gli occupati dipendenti a termine sono cresciuti del 55,3% a fronte di una crescita molto più contenuta dei dipendenti in complesso (temporanei e permanenti). Lo studio analizza in dettaglio le caratteristiche del lavoro a termine in senso lato per tipologia contrattuale[5], settore, professione, genere, classe di età, titolo di studio e ripartizione territoriale, motivi di accettazione del lavoro a termine e durata. Dal confronto con gli altri Paesi dell'Unione emerge che l'incidenza dei dipendenti a termine sul totale dell'occupazione dipendente è in Italia ancora inferiore alla media EU15 (13,2% vs 14,8%). In questo quadro può essere osservata la specificità dei paesi anglo sassoni dove il basso utilizzo di rapporti di lavoro a termine – l'incidenza varia dal 5,7% del Regno Unito all'8,7% della Danimarca - può essere attribuita al modello di mercato del lavoro in cui la flessibilità in uscita appare una scelta acquisita. Dopo l'analisi della struttura lo studio affronta il tema delle transizioni. I dati mostrano un'elevata probabilità per i lavoratori a termine di trovarsi nella medesima condizione un anno dopo. Su 100 lavoratori a termine nell'anno 2006, 71 si trovano, ad un anno di distanza, nella stessa condizione, 16 hanno trovato un'occupazione stabile (dipendenti a tempo indeterminato, lavoro autonomo) e 13 risultano non più occupati (di cui 5 alla ricerca attiva di un nuovo impiego e 8 usciti dalle forze lavoro). I dati mostrerebbero una probabilità di stabilizzazione nel Nord doppia rispetto al Sud, più elevata nel settore secondario rispetto agli altri settori mentre appare meno influente del previsto la differenza di genere, di età e di titolo di studio. Più promettente in termini di lettura "fine" delle tipologie contrattuali e come capacità di supporto al *policy maker*, appare l'utilizzo dei dati del Campione longitudinale degli Attivi e dei Pensionati (CLAP). Seguendo una coorte di lavoratori dell'anno 2000 (dipendenti a termine, lavoratori interinali, apprendisti e collaboratori coordinati e continuativi) estratti dagli archivi INPS, le percentuali di stabilizzazione a 12, 24 e 36 mesi

[3] Per una valutazione complessiva del programma che è stato rifinanziato a ottobre 2007 (PARI 2) occorrerà attendere la sua conclusione;

[4] I progetti tematici riguardano la promozione della microgenerazione e del risparmio energetico (Progetto Microgen), la creazione di Impresa sui Beni Confiscati alla Mafia (Progetto Libera) , occupazione e servizi alla persona (Regione Lombardia), l'inserimento dei lavoratori socialmente utili, le azioni per il reinserimento lavorativo degli immigrati (Progetto REI) e il progetto Vallecamonica, Val Cavallino e Sebino.

[5] L'aggregato è costituito dai lavoratori subordinati a termine, dei collaboratori coordinati e continuativi e dei prestatori d'opera a carattere occasionale;

appaiono coerenti con i risultati ISTAT descritti in precedenza[6]. Il CLAP, che costituisce un primo esempio di sfruttamento statistico degli archivi INPS in attesa che si consolidi il Casellario delle posizioni previdenziali attive, è uno strumento di analisi potente che deve essere ulteriormente raffinato e valorizzato[7].

Il contributo sulla mobilità del lavoro in Veneto è di grande interesse. Da tempo Veneto lavoro costituisce un punto di riferimento qualificato sia per le analisi condotte sul mercato del lavoro regionale che per le scelte metodologiche ed organizzative. La coorte di giovani studiata, 36.474 soggetti che iniziano a lavorare nel 1998, è stata monitorata fino al 2007. La matrice di transizione lunga ha consentito di evidenziare aspetti generalmente non indagati. Lo studio mette in luce che la gran parte degli esordienti veneti inizia a lavorare con un contratto, quale che sia la tipologia, a termine ma ben il 37% comincia con un contratto a tempo indeterminato; la stabilizzazione dei rapporti di lavoro a termine avviene in tempi "fisiologici". Non c'è o è molto limitato, stando ai dati dello studio, un rischio precarietà di lungo periodo tipico dei contesti territoriali meno dinamici.

Anche se in sviluppo nel 2007 l'incidenza del **lavoro in somministrazione** (ex lavoro interinale) sull'occupazione dipendente resta inferiore al 2%, un dato in linea con quello di altri Paesi che hanno introdotto il lavoro interinale da più tempo. La discontinuità delle missioni porta a stimare il numero di lavoratori interinali in termini di unità equivalenti[8]. Sulla base dei dati INPS ai 300mila lavoratori interinali corrispondono poco meno di 200mila unità equivalenti impegnati per l'intero mese[9]. Lo studio segnala anche i cambiamenti che si sono registrati nel mercato dei soggetti privati autorizzati all'esercizio del lavoro in somministrazione: la quota di mercato delle prime cinque imprese si è ridotta dall'80% del 1998 al 50% del 2007.

Il lavoro parasubordinato è l'oggetto di uno specifico approfondimento basato su dati amministrativi INPS e su dati dell'indagine ISTAT sulle Forze di lavoro. Le due fonti producono stime differenti: i dati INPS fanno riferimento agli iscritti/contribuenti alla Gestione separata[10] mentre nel caso della rilevazione ISTAT ci si riferisce alla condizione prevalente dichiarata dal soggetto. I dati delle Forze di Lavoro vengono utilizzati a fini descrittivi dell'aggregato e per costruire delle matrici di transizione. Da queste ultime emergerebbe una ridotta anche se crescente probabilità di transito verso un lavoro stabile tra il periodo 2003-2004 e il periodo 2006-2007, probabilmente attribuibile alla minore indeterminatezza del contratto a progetto rispetto alle vecchie collaborazioni coordinate e continuative. I dati amministrativi INPS riferiti al 2006 (ultimo dato disponibile) mostrano una platea più ampia: 1,8 milioni di contribuenti alla gestione nell'anno 2006 di cui il 71% senza altra occupazione con un reddito medio (esclusi i professionisti) pari a 15.230 euro annui in leggera crescita rispetto all'anno precedente.

La conoscenza del fenomeno del **lavoro sommerso** e la sua diffusione territoriale sono decisive per la messa a punto di politiche mirate. Il tema è stato oggetto di un interessante studio

---

[6] E' opportuno segnalare che i dati INPS non comprendono il settore pubblico[6]. Ne consegue che una quota di soggetti campionati potrebbero risultare "dissolti" mentre in realtà sono solo occupati nel settore pubblico;

[7] La disponibilità di archivi aggiornati compresa l'estensione INPDAP è determinante per un utile supporto alla gestione e manutenzione delle misure per l'occupazione;

[8] La normalizzazione viene effettuata dividendo il monte giornate mensile per il numero medio di giornate lavorative mensili (26), così da ottenere il numero di lavoratori impegnati per l'intero mese;.

[9] L'equivalenza si riferisce esclusivamente al numero di giornate lavorative e non all'orario di lavoro a tempo pieno / a tempo parziale;

[10] L. 335 art. 2 comma 26

dell'ISTAT pubblicato a febbraio 2008[11] di cui si dà conto nel capitolo 6. Secondo le stime dell'ISTAT tra il 2001 ed il 2005 il numero delle unità di lavoro irregolari è diminuito da 3,2 a 2,9 milioni. Il tasso di irregolarità, dato dalla percentuale di ULA irregolari sulle ULA totali, si attesta al 12,1%, il che mostrerebbe una flessione rispetto al dato del 2001 (13,8%). La riduzione del **lavoro irregolare** interessa prevalentemente il lavoro dipendente dove le ULA irregolari si riducono di 300.000 unità passando da 2,6 milioni del 2001 a 2,3 milioni nel 2005. Si nota invece una lieve crescita del fenomeno tra gli indipendenti. Ma il fenomeno del lavoro irregolare non interessa solo l'Italia. Nel corso del 2007 Eurobarometro[12] ha condotto un'indagine sulla percezione e sulla partecipazione ad attività di lavoro non dichiarato nei 27 paesi dell'Unione per conto della DG *Occupazione, Affari sociali e pari opportunità* della Commissione Europea di cui si dà ampio conto nel capitolo. Pur con tutti i suoi limiti, l'indagine offre spunti di qualche interesse.

L'attività di vigilanza non fa parte delle politiche del lavoro nel senso Eurostat - LMP ma svolge un ruolo chiave nell'azione di contrasto del lavoro irregolare. Nel capitolo 7 si dà conto dell'attività di vigilanza condotta tra il 2006 ed il 2007 e delle innovazioni normative e organizzative intervenute nel corso del periodo. **L'attività ispettiva** considerata nel suo insieme, non solo quella del Ministero del lavoro ma anche quella effettuata da Inps, Enpals, Inail, ha avuto un'evoluzione apprezzabile rispetto al 2006: 218.000 aziende con irregolarità riscontrate nel 2007 (+20,4% rispetto all'anno precedente) su 342.000 ispezionate (+17,9%); 276.000 lavoratori irregolari (+46,0% rispetto all'anno precedente) di cui 141.000 "in nero" (+12,8%); una crescita rilevante per quanto attiene al recupero di contributi e premi evasi (+ 22,9%).

Il capitolo 8 riguarda **l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità**. La legge 68/1999 "riforma del collocamento obbligatorio" vede impegnati i servizi per l'impiego in un lavoro complesso che riguarda sia le persone disabili che le imprese sottoposte agli obblighi di assunzione. La fase di rodaggio, con la strutturazione dei servizi sull'intero territorio nazionale ed il consolidamento delle procedure può dirsi conclusa, ma sono necessari interventi migliorativi.

Un decreto interministeriale del 30 ottobre 2007 stabilisce che dal 1° marzo 2008 tutti i datori di lavoro, pubblici e privati e i soggetti abilitati devono comunicare obbligatoriamente per via telematica ai servizi per l'impiego (con l'unica deroga prevista per i datori di lavoro domestico), ove è ubicata la loro sede di lavoro, le assunzioni, cessazioni, trasformazioni e proroghe dei rapporti di lavoro. Le comunicazioni alimentano **un sistema informatico federato** strutturato in base ai principi ed ai criteri generali introdotti dall'articolo 15 del d.lgs. n. 276/2003 che si fonda sulla cooperazione applicativa tra la rete dei nodi regionali, realizzati dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano tra di loro interconnessi, e il nodo centrale di coordinamento, assicurato dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Una volta a regime, il sistema delle comunicazioni obbligatorie darà informazioni in tempo reale sulle assunzioni, sulle cessazioni, sulle proroghe e sulle trasformazioni dei rapporti di lavoro che consentiranno analisi del mercato del lavoro e valutazioni delle politiche attuate più approfondite e più aggiornate di quelle possibili oggi.

Il Segretariato Generale intende riorganizzare la struttura del Rapporto nel prossimo anno. Inoltre, il Rapporto potrà essere impostato come documento di sintesi e coordinamento dei contributi elaborati all'esterno del Ministero (ISTAT, ISFOL, Italia Lavoro, Regioni, Enti Previdenziali ecc. ecc.) ma anche come valorizzazione delle analisi interne sulle politiche del

[11] ISTAT *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale Anni 1980-2005 – Statistiche in Breve - Febbraio 2008.*

[12] Eurobarometer Undeclared Work in the European Union - *Special Eurobarometer 284/ Wave 67.3 – TNS Opinion & Social - October 2007.*

lavoro provenienti dalle Direzioni Generali e dagli uffici territoriali del Ministero. In proposito, si potrà contare sulla rinnovata attenzione alla funzione di monitoraggio e valutazione delle politiche e sul potenziamento delle basi informative, reso possibile dal nuovo sistema delle comunicazioni obbligatorie, dai progressi nella costruzione del casellario delle posizioni previdenziali attive, dall'aggiornamento tempestivo dei dati INPS, dalla revisione delle rilevazioni presso i centri per l'impiego.

PARTE PRIMA – QUADRO GENERALE

1. Il contesto

1.1 Lavoro ed economia: tendenze in atto, confronti internazionali[13]

Nel 2007, l'economia globale ha registrato una crescita lievemente inferiore a quella dell'anno precedente: il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato è aumentato in termini reali del 3,7% (+3,9% nel 2006). L'espansione è frutto della compensazione tra la decelerazione manifestatasi nei maggiori sistemi industriali e l'evoluzione positiva nelle economie dei paesi emergenti e di quelli in via di sviluppo. Ciò è avvenuto nonostante l'accelerazione dei prezzi del petrolio registrata nel corso del 2007 sia stata impressionante[14].

Il quadro internazionale, in solida espansione fino ai mesi estivi, ha risentito delle condizioni finanziarie sfavorevoli a partire dalla crisi dei mutui dei *subprime* negli Stati Uniti. La carenza di liquidità ha portato la Federal Reserve ad abbassare i tassi di interesse a breve, più che dimezzati in un anno, con influenza sui rendimenti reali di medio e lungo periodo. L'economia statunitense ha subito una contrazione della crescita con un aumento del Pil del 2,2% contro il 2,9% del 2006.

Le economie europee hanno evidenziato un rallentamento della crescita nel 2007 più graduale. Nell'Unione europea a 27 il Pil a prezzi di mercato è aumentato del 2,9% in termini reali (+3,1% nel 2006), rispetto all'aumento del 2,6% nell'Unione economica monetaria a 13 Paesi (2,8% lo scorso anno). Tutte le componenti della domanda interna hanno contribuito positivamente alla crescita, in particolare gli investimenti fissi sono stati caratterizzati da elevati saggi di profitto ed hanno potuto beneficiare di favorevoli condizioni di accesso al credito. I consumi privati si sono mostrati meno dinamici e, soprattutto, nel secondo semestre 2007 hanno scontato un deciso aumento dell'inflazione ed un peggioramento delle aspettative. Nell'Uem la crescita è presente tra i piccoli Paesi e quelli di recente adesione, mentre tra le grandi economie solo la Spagna mostra una elevata dinamica positiva (3,8%), trainata dal grande dinamismo della domanda interna (Tab. 1).

Tab. 1 Pil a prezzi costanti, tasso di disoccupazione, inflazione nei paesi dell'Unione europea. Anni 2006 -2007

PAESI	Var.% Pil		Tassi di disoccupazione (a)		Tasso di inflazione (a) (b)	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Italia	1,8	1,5	6,8	6,1	2,2	2,0
Francia	2,0	1,9	9,2	8,3	1,9	1,6
Germania	2,9	2,5	9,8	8,4	1,8	2,3
Irlanda	5,7	4,9	4,4	4,5	2,7	2,9
Lussemburgo	6,1	5,2	4,7	4,7	3,0	2,7
Regno Unito	2,9	3,0	5,3	5,2	2,3	2,3
Spagna	3,9	3,8	8,5	8,3	3,6	2,8
Uem13	**2,8**	**2,6**	**8,2**	**7,4**	**2,2**	**2,1**
Ue27	**3,0**	**2,9**	**8,1**	**7,1**	**2,3**	**2,4**

Fonte: Eurostat

(a) Tassi armonizzati; b) calcolato sui prezzi al consumo.

L'aumento delle quotazioni petrolifere e dei prodotti agricoli ha contribuito ad alimentare tensioni inflazionistiche a livello internazionale. Nell'area dell'euro i rincari energetici sono stati contrastati da un apprezzamento del cambio con il dollaro, il tasso di inflazione nel 2007 è stato in

[13] A cura di Giuliana Coccia (Istat)

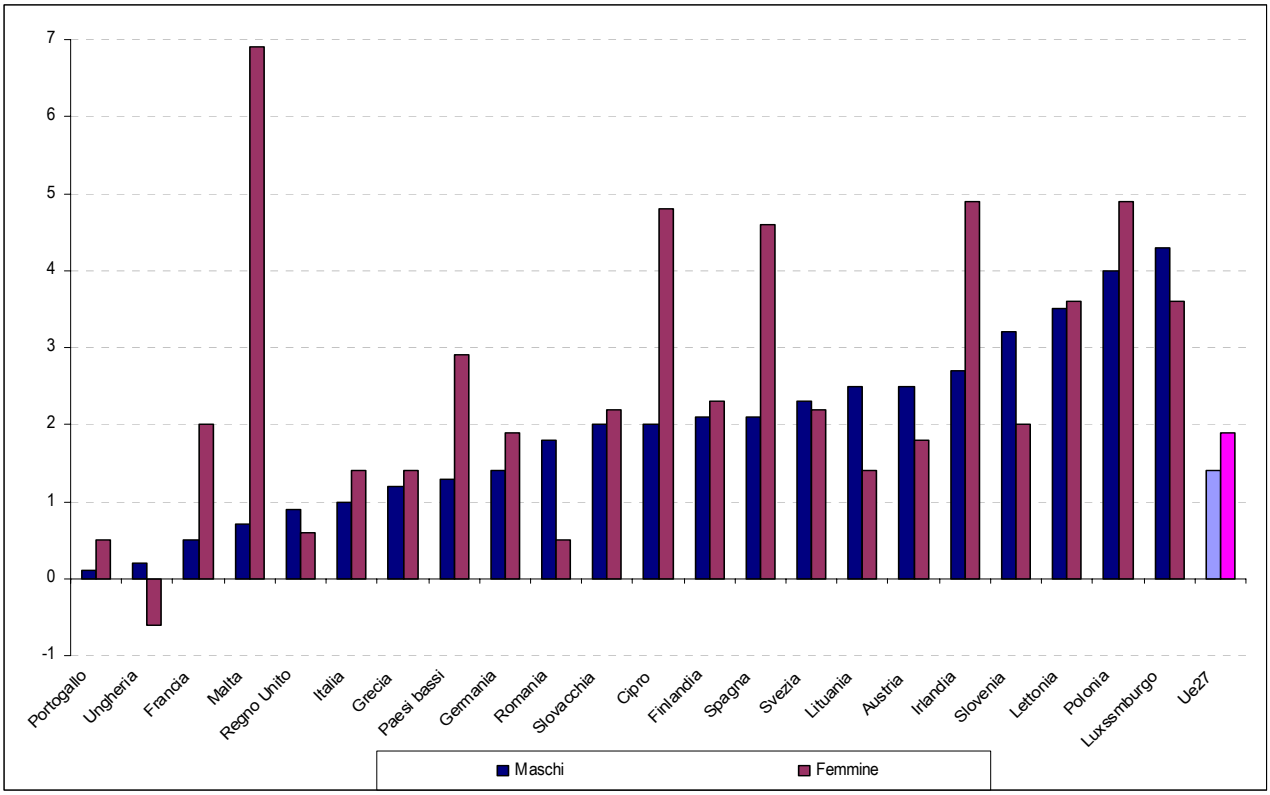
[14] Nel 2008 la corsa è proseguita. Il prezzo ha superato i 150 dollari al barile.

media pari al 2,1%, con una lieve flessione (-0,1%) rispetto al 2006. Il tasso d'inflazione italiano è stato di poco inferiore (2,0%) a quello riscontrato nella zona euro.

L'andamento ciclico che ha contraddistinto l'area dell'euro nel corso del 2007 e le riforme adottate da molti Paesi hanno influenzato positivamente il mercato del lavoro, che hanno mostrato per tutto l'anno una tendenza al miglioramento.

L'occupazione, misurata sulla base dei conti nazionali, è aumentata dell'1,8% rispetto all'anno precedente ed il tasso di disoccupazione ha mostrato una costante discesa, raggiungendo il 7,1%, livello più basso dal 1993. L'andamento dell'occupazione europea distinta per genere[15], rivela un recupero dell'occupazione femminile nei Paesi di recente adesione, come pure in Spagna e in Irlanda, dove nell'ultimo anno si è registrato un incremento dell'occupazione femminile superiore al 4% (Fig. 1).

Fig. 1 Tasso di crescita dell'occupazione nei paesi Ue27 – Anno 2007



Fonte: Eurostat.

Negli Stati Uniti, nonostante il rallentamento dell'economia, la dinamica della produttività del lavoro è risultata elevata e in accelerazione rispetto al 2006. Il valore aggiunto per ora lavorata nel settore privato non agricolo è aumentato dell'1,9% rispetto all'anno precedente. Parte dei benefici dell'aumento di efficienza sono andati ai lavoratori che hanno visto aumentare le proprie retribuzioni reali dell'1,1%, dopo alcuni anni di crescita modesta o negativa.

Negli ultimi anni l'andamento delle retribuzioni è stato piuttosto differenziato fra i Paesi più industrializzati. Le statistiche pubblicate recentemente dall'Ocse offrono importanti elementi per il confronto di retribuzioni lorde e nette. In particolare è possibile valutare la dinamica delle retribuzioni dal punto di vista degli aumenti ricevuti da diverse tipologie familiari. Nella Tab. 2 emerge la modesta crescita delle retribuzioni italiane rispetto a quelle europee.

[15] Le stime sono ottenute applicando la ripartizione per genere dell'Indagine sulle forze di lavoro ai dati di Contabilità nazionale.

In Italia la retribuzione pro capite è cresciuta del 2,1% nel 2007, rimanendo stabile in termini reali.

Tab. 2 Retribuzioni nette per dipendente deflazionate per alcune tipologie familiari in alcuni paesi Ocse - Anni 2000-2006 (variazioni percentuali)

Paesi	Tipologia familiare		
	Persona sola (a)	Coppia con un solo reddito con due figli (b)	Coppia con due redditi con due figli (c)
Paesi area euro			
Italia	0,1	2,4	2,7
Austria	8,5	7,0	7,3
Belgio	7,2	7,4	8,5
Finlandia	22,5	19,5	20,7
Francia	6,0	5,2	5,4
Germania	5,7	4,1	5,1
Grecia	21,4	22,0	23,2
Irlanda	22,2	30,9	26,0
Lussemburgo	9,5	8,9	8,6
Paesi Bassi	2,7	-0,1	6,7
Portogallo	17,7	21,8	17,6
Spagna	0,4	-0,9	-0,3
Altri Paesi Ue			
Danimarca	11,3	7,8	10,6
Polonia	9,9	4,3	10,0
Regno Unito	11,0	13,0	11,6
Repubblica Ceca	29,1	23,2	26,1
Slovacchia	11,6	16,1	13,8
Svezia	17,5	17,6	17,7
Ungheria	40,7	39,2	44,4
Altri Paesi europei			
Islanda	21,2	17,3	19,5
Norvegia	23,1	18,2	20,7
Svizzera	5,0	4,9	5,1
Altri Paesi Ocse			
Canada	2,1	2,7	2,0
Giappone	1,5	3,7	3,4
Messico	8,2	8,2	7,8
Nuova Zelanda	8,7	24,4	13,2
Stati Uniti	4,4	7,5	6,5

Fonte: Ocse 2008

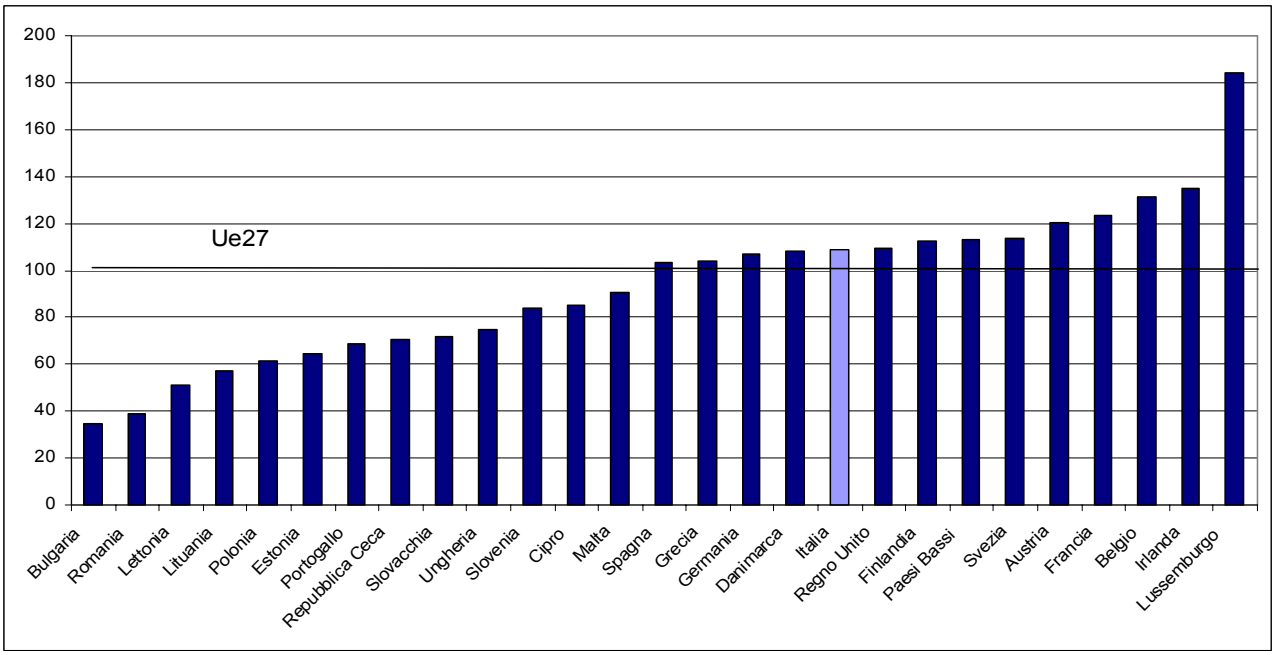
(a) Con un reddito al 100% rispetto a quello del lavoratore medio.

(b) Con un reddito al 100% e uno al 33% rispetto a quello del lavoratore medio.

(c) Con un reddito al 100% e uno al 67% rispetto a quello del lavoratore medio.

Nei Paesi Ue27 la media della produttività del lavoro per persona occupata è risultata inferiore del 40% a quella registrata negli Usa. In Europa livelli più elevati della media si registrano in Lussemburgo, Irlanda Belgio e Francia. L'Italia si situa nel gruppo di Paesi con valori di poco superiori alla media.

Fig. 2 Produttività del lavoro per persona occupata nei Paesi Ue27 – Anno 2006 (Ue27=100)



Fonte: Eurostat.

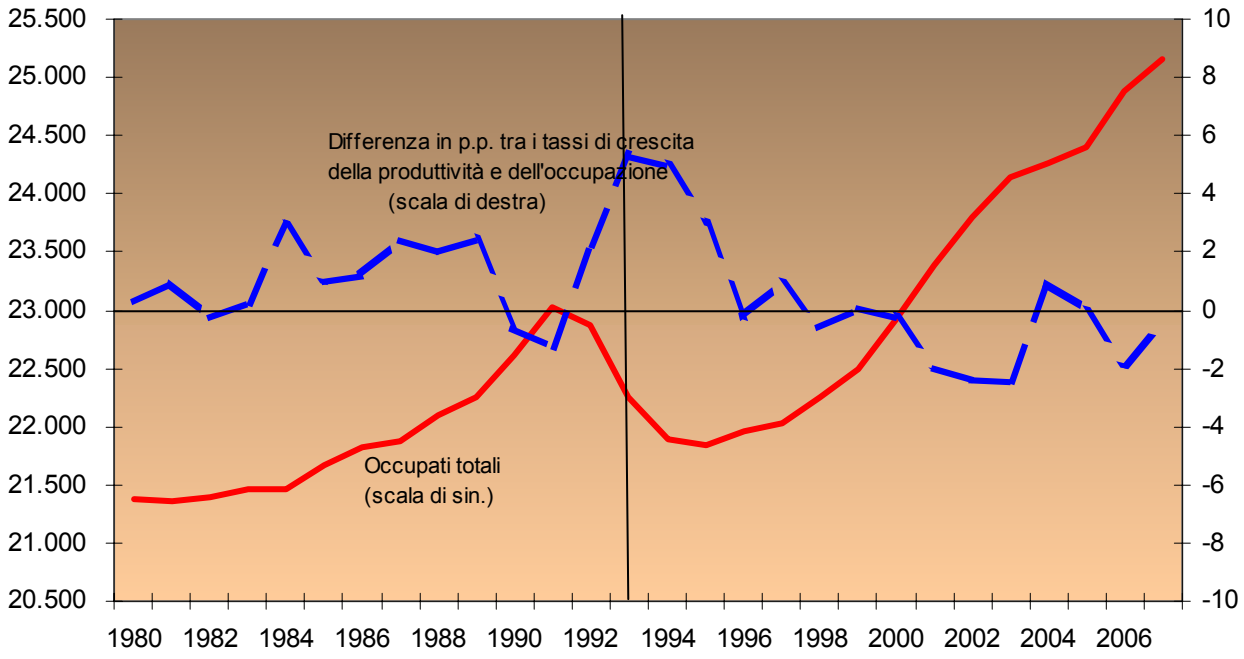
La crescita del Pil a prezzi costanti nel nostro Paese è stata pari all'1,5%, inferiore di tre decimi di punto rispetto a quella registrata nel 2006. La dinamica produttiva è stata principalmente trainata dai servizi e dalle costruzioni, in flessione l'attività manifatturiera, stagnante il valore aggiunto dell'agricoltura. La produzione industriale relativa al primo trimestre 2008 risulta in diminuzione del 2,5% rispetto al periodo corrispondente dell'anno precedente, se si tiene conto della correzione relativa ai giorni lavorati. Dal lato della domanda, la spesa delle famiglie è aumentata dell'1,4% (2006 + 1,1%). Per contro, gli investimenti totali sono apparsi in deciso rallentamento, con una variazione dell'1,2%, dimezzato rispetto all'aumento del 2,5% dell'anno precedente, risentendo anche del peggioramento del clima di fiducia degli imprenditori.

Nel mercato del lavoro italiano, la dinamica dell'occupazione, pur in decelerazione rispetto al 2006, è rimasta relativamente sostenuta. La crescita è stata dell'1% in media annua (l'incremento è lo stesso se calcolato in termini di "teste" o in unità di lavoro standard). A questo risultato hanno contribuito gli andamenti ancora favorevoli registrati nei settori dei servizi, della manifattura e, soprattutto, delle costruzioni; è invece diminuito l'input di lavoro nell'agricoltura. E' proseguita, la contrazione del tasso di disoccupazione, sceso, in media annua, dal 6,8% del 2006 al 6,1% nel 2007. Grazie a questo nuovo calo, la percentuale di disoccupati sulle forze di lavoro resta inferiore alla media dei paesi dell'area euro.

Nel 2007 la produttività del lavoro[16] relativa al totale delle attività economiche ha registrato variazioni molto limitate, pari allo 0,5% (+0,1% nel 2006), riflettendo il rallentamento dell'economia. A livello settoriale la produttività nell'industria in senso stretto non ha mostrato variazioni significative; nelle costruzioni si è ridotta dello 0,8%, dopo l'aumento dello 0,7% registrato nel 2006. Nel settore delle attività commerciali, alberghiere, la produttività è cresciuta dell'1,2%. In Italia la produttività oraria è scesa di 15 punti in un decennio rispetto alle medie europee. La figura 3 confronta l'andamento della produttività e dell'occupazione nel corso del periodo.

[16] Il rapporto tra il valore aggiunto al costo dei fattori, a prezzi costanti, corretto per il valore aggiunto delle locazioni, e le unità di lavoro totali.

Fig. 3 Andamento dell'occupazione[17] e differenza tra tassi di crescita della produttività e dell'occupazione in Italia – Anni 1980-2007



Fonte: Tronti (2007) The July Protocol and Economic Growth: The Chance Missed, in Acocella N. e Leoni R. (eds.), "Social Pacts, Employment and Growth", Physika-Verlag, Heidelberg, pp. 69-96.

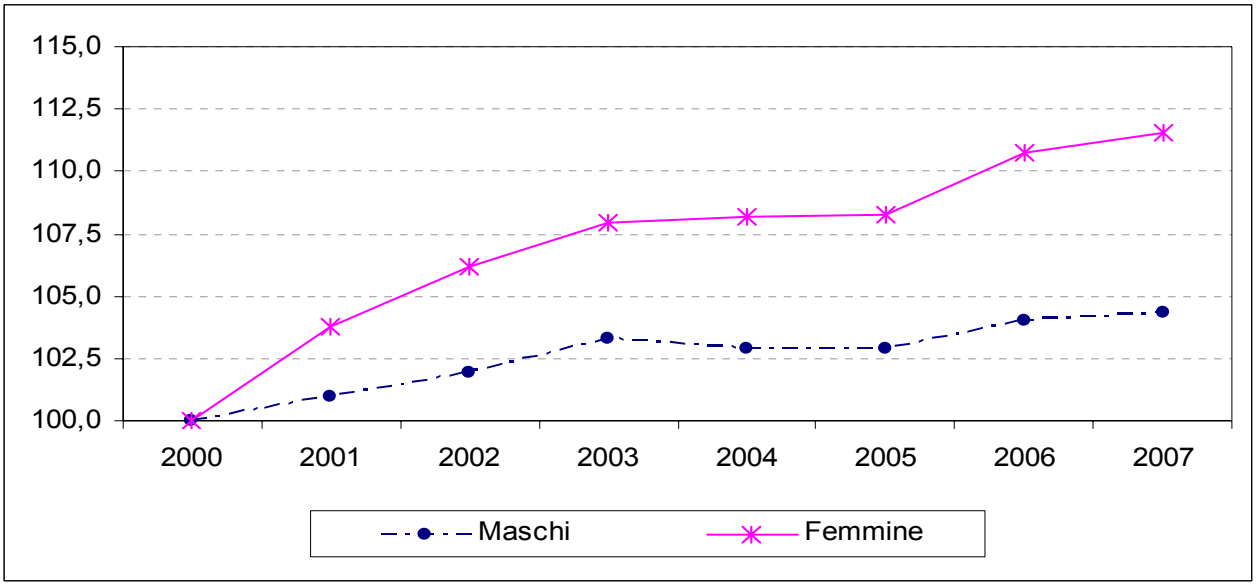
[17] L'occupazione è misurata in termini di occupati dei conti nazionali.

1.2. Occupazione, disoccupazione, partecipazione al mercato del lavoro in Italia[18]

In Italia, nel 2007, il mercato del lavoro ha manifestato una dinamica positiva. Gli indicatori strutturali restano stabili: il tasso di occupazione (58,7%) aumenta di tre decimi di punto rispetto all'anno precedente, mentre il tasso di attività (62,5%) perde due decimi.

Il numero di occupati, stimati dall'indagine Istat sulle forze di lavoro, è aumentato dell'1,0%, corrispondente a 234.000 unità. Il contributo della componente femminile all'aumento dell'occupazione è stato superiore a quello della componente maschile (fig. 4), anche se la partecipazione delle donne italiane al mercato del lavoro resta significativamente inferiore alla media europea.

Fig. 4 Numeri indici dei tassi di occupazione per genere (anno 2000=100)



Fonte: Istat, Rilevazione Continua Forze di lavoro

A fronte di un processo di espansione dell'offerta di lavoro complessivamente inadeguata rispetto alle necessità di sviluppo economico e sociale del Paese, l'ingresso della popolazione straniera costituisce un elemento di crescente importanza: la crescita degli occupati stranieri è di 154.000 unità, per un tasso di occupazione intorno al 67%. Il peso degli stranieri sul totale degli occupati ha raggiunto il 6,5%.

Passando agli andamenti settoriali, le costruzioni ed i servizi sono i due settori economici in cui si concentra la crescita dell'occupazione, pari rispettivamente a 2,9 e 1,4 punti percentuali rispetto al 2006 (tab. 3).

Tab. 3 Variazione percentuale dell'occupazione tra 2006 e 2007 per settore economico

Settori	Variazione %
Agricoltura	-5,9
Industria in senso stretto	0,4
Costruzioni	2,9
Servizi	1,4
Totale complessivo	1,0

Fonte: Istat conti nazionali

[18] A cura di Alessandra Righi (Istat).

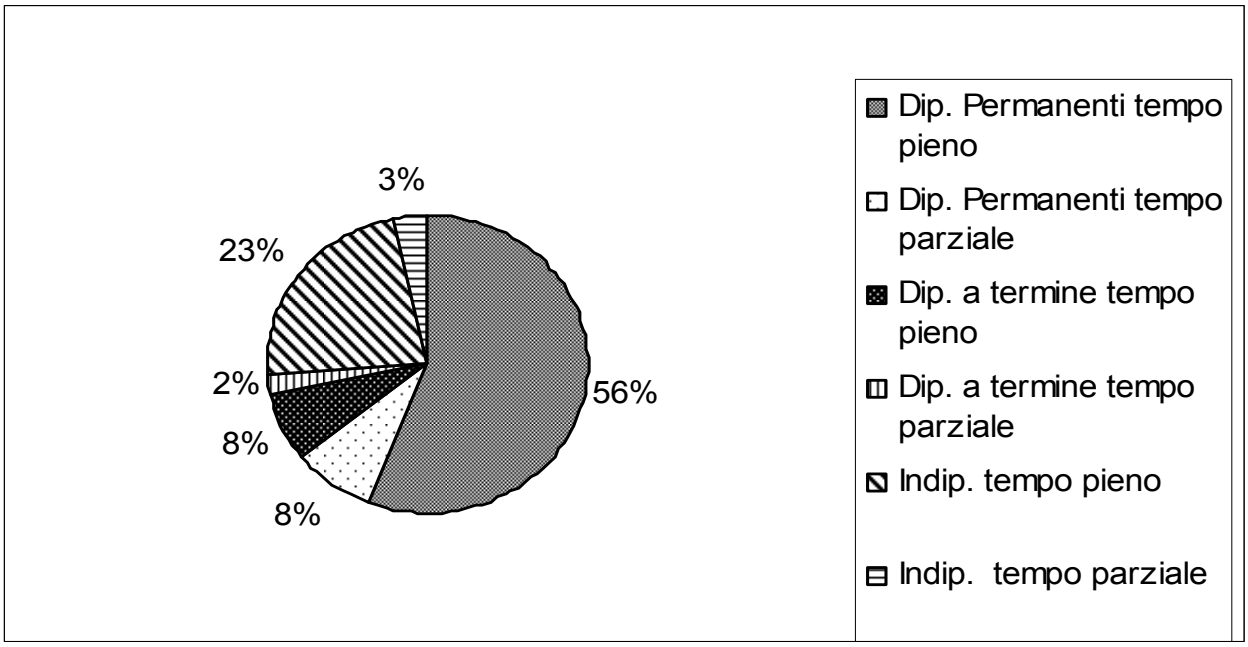
Relativamente alla posizione nella professione, l'aumento dei lavoratori dipendenti è dell'1,5%, al quale si contrappone una diminuzione dello 0,3% del lavoro indipendente, soprattutto nel settore agricolo.

Gli occupati a tempo pieno hanno superato i 23 milioni di unità, mentre gli occupati a tempo parziale sono 3 milioni e 163mila, con un incremento rispettivamente dello 0,6% e del 3,6% nell'ultimo anno.

Nell'occupazione dipendente i lavoratori a termine sono aumentati di 47.000 unità (pari al 2,1%). La crescita ha interessato in misura più sostenuta le donne e si è concentrata nel settore dei servizi.

La Figura 5 illustra la composizione dell'occupazione per tipologia di contratto ed orario di lavoro nel 2007; il 64% degli occupati ha un lavoro dipendente a tempo pieno (sia permanente che a tempo determinato), il 10% ha un lavoro dipendente a tempo parziale. Questa ultima categoria ha manifestato una crescita del 5,8% nell'ultimo anno.

Fig. 5 Lavoratori per tipo di contratto e orario di lavoro. Anno 2007



Nonostante la riduzione del numero delle persone in cerca di occupazione, il tasso di disoccupazione dei giovani in età 15-24 anni resta molto elevato (20,3%), anche se ha mostrato nel 2007 una flessione dell'1,3%, rispetto all'anno precedente.

Il tasso di disoccupazione di lunga durata, pari a 2,8%, è risultato in diminuzione rispetto al 2006. Da rilevare che il tasso calcolato per il Mezzogiorno risulta cinque volte quello del Nord.

L'analisi territoriale del mercato del lavoro mette in luce differenze significative. Il tasso di occupazione delle due ripartizioni settentrionali è dell'ordine del 67%, quello del Centro del 62%, mentre per Sud e Isole si registra un valore vicino al 47%. Il differenziale negativo del Mezzogiorno rispetto alle altre ripartizioni, trova una prima conferma nel confronto tra i tassi di disoccupazione: nel 2007 si osservano valori medi vicini al 3,5% per le ripartizioni settentrionali, poco superiori al 5% nel Centro e superiori all'11% nel Mezzogiorno. In termini di dinamica territoriale, alla crescita del tasso di occupazione registrata nel Nord e nel Centro si è contrapposta la flessione nel Mezzogiorno, che ha riguardato la sola componente maschile. La disoccupazione, in calo in tutte le ripartizioni, ha coinvolto soprattutto il Mezzogiorno dove ha interessato sia gli uomini sia, in misura più ampia, le donne.

I dati riflettono un ulteriore ampliamento della forbice tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia dove, oltre alla stazionarietà del numero di occupati, si evidenzia una contrazione dell'offerta di lavoro a cui corrisponde un aumento della popolazione inattiva (in età 15-64 anni) dell'1,8% (in misura del 3% tra la popolazione maschile).

Tab. 4 Tassi di occupazione e scostamenti rispetto agli obiettivi di Lisbona 2010. Anno 2007

Ripartizioni	Tassi di occupazione			Scostamenti rispetto agli obiettivi di Lisbona per il 2010		
	Totale	Femmine	55-64enni	Totale	Femmine	55-64enni
Nord	66,7	56,8	32,5	-3,3	-3,2	-17,5
- Nord-ovest	66,0	56,4	31,4	-4,0	-3,6	*-18,6*
- Nord-est	67,6	57,5	34,0	-2,4	-2,5	*-16,0*
Centro	62,3	51,8	36,8	-7,7	-8,2	-13,2
Mezzogiorno	46,5	31,1	33,8	-23,5	-28,9	-16,2
Italia	**58,7**	**46,6**	**33,8**	**-11,3**	**-13,4**	**-16,2**
Obiettivi di Lisbona 2010	*70,0*	*60,0*	*50,0*	-	-	-

Fonte: Istat, Rilevazione Continua Forze di lavoro

Infatti, la positiva dinamica del mercato del lavoro negli ultimi anni ha consentito di colmare solo in parte la distanza che separa l'Italia dagli obiettivi di Lisbona per il 2010. Nel 2007 lo scostamento è pari a 11,3 punti percentuali per il tasso di occupazione totale, 13,4 punti percentuali per l'occupazione femminile e 16,2 punti percentuali per il tasso della classe di età 55-64 anni (Tab. 4). Si evidenzia un gran divario tra le diverse aree del paese: mentre il Centro-Nord non è lontano dai target europei il Mezzogiorno mostra una distanza importante,in particolare per quanto riguarda l'occupazione femminile (29 punti in meno).

1.3 Indicatori e Linee Guida per l'occupazione

A livello europeo è stata dedicata grande attenzione alla misurazione dei progressi realizzati nell'attuazione della Strategia Europea per l'Occupazione e la Crescita. Il Comitato Occupazione (EMCO) ha approvato una serie di indicatori che vengono correntemente utilizzati per la redazione dei Piani Nazionali di Riforma e per il Rapporto annuale sull'attuazione della strategia di Lisbona[19].

Tab. 5 Tasso di crescita del Pil - Anni 2006-2007

	Pil reale	Pil per persona occupata	Pil per ora lavorata
EU27	2,9	1,5	-
EU15	2,6	1,6	1,5
ITALIA	1,5	0,2	0,0

Fonte: Eurostat 2008

In chiave generale, lo sforzo della maggior parte dei Paesi Membri è quello di arricchire la base conoscitiva a disposizione dei *policy maker* e della pubblica opinione con indicatori

[19] Il Comitato per l'Occupazione (EMCO) ha dato mandato al gruppo indicatori di allestire un set di indicatori per monitorare i progressi realizzati che è stata successivamente discussa e approvata dal Comitato. Altri indicatori (di input, di processo e di output) candidati a descrivere la *flexicurity* sono oggetto di esame da parte del gruppo di esperti. I servizi della Commissione come mostrano le analisi riportate nei più recenti *Employment in Europe* utilizzano modelli sempre più sofisticati che cercano di legare politiche macro e micro economiche con quelle del mercato del lavoro. Sotto questo profilo è opportuno segnalare il lavoro del Comitato Politiche Economiche (EPC) che sta sviluppando un metodo per la valutazione della Strategia Europea per la Crescita e l'Occupazione denominato "*Lisbon Assessment Framework*";

trasparenti, aggiornati e confrontabili. Per questo motivo la maggior parte degli indicatori utilizzati proviene da basi dati comunitarie armonizzate e certificate. I dati Eurostat offrono le migliori garanzie anche se alcuni indicatori di fonte OCSE sono entrati a far parte del set di indicatori utilizzato in sede comunitaria. In assenza di informazioni coordinate a livello comunitario, l'orientamento dei servizi della Commissione è quello di utilizzare fonti nazionali (ad es. dati di fonte amministrativa), ma non tutti i paesi, compresa l'Italia, sono convinti di questa scelta integrativa.. Non bisogna, infatti, sottovalutare gli aspetti "politici" legati alla scelta dei modelli e all'uso degli indicatori per la stesura delle c*ountry fiches*, delle Raccomandazioni e dei *Points to Watch*.

All'interno delle Linee Guida Integrate approvate nel 2005[20], le linee guida da 17 a 24 riguardano gli orientamenti comuni in materia di occupazione. L'analisi che segue mette in evidenza gli indicatori utilizzati per ciascuna linea guida insieme a talune criticità che tuttora permangono sotto l'aspetto definitorio e dell'individuazione di parametri condivisi. Ad esempio, la coesione sociale, che resta un obiettivo sovraordinato della Strategia, non è affatto semplice da definire e rende perciò difficile la scelta di indicatori che la registrino.

Linea Guida Integrata n.17: Attuare strategie volte alla piena occupazione[21], a migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro e a potenziare la coesione sociale e territoriale.

Il focus degli indicatori della Linea Guida 17 è costituito dai tassi di occupazione e dall'andamento della produttività rilevati sia a livello nazionale che a livello locale. Oltre al gap tra tassi di occupazione e target dell'Unione su cui ci siamo già soffermati in precedenza, l'Italia segnala una accentuata differenziazione a livello territoriale. Il 30% delle province italiane (equivalenti alla classificazione territoriale NUTS-III)[22], ha un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale. Particolarmente elevata risulta anche la dispersione territoriale dei tassi di occupazione femminile.

Tab. 6 Tasso di occupazione per classi d'età (15-64 anni)- Anno 2007

		Maschi	Femmine	Totale
EU27		72,5	58,3	65,4
EU15		74,2	59,7	66,9
Italia	15-24	29,6	19,5	24,7
	25-54	87,3	59,6	73,5
	55-64	45,1	23,0	33,8
	Totale	70,7	46,6	58,7

Fonte: Eurostat 2008

[20] Per la lista completa si può consultare la sezione del sito della Direzione Generale Occupazione ed Affari Sociali: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/docindic_en.htm.

[21] Nel 2000 a Lisbona i Paesi dell'Unione hanno preso l'impegno di adottare misure idonee a raggiungere entro il 2010 un tasso di occupazione pari al 70% per il complesso della popolazione e al 60% per la componente femminile. Successivamente è stato aggiunto un obiettivo programmatico specifico del 50% per la componente dei lavoratori "anziani" (classe di età 55-64 anni);

[22] Il livello NUTS-II corrisponde invece al nostro livello regionale.

Tab. 7 Tasso di disoccupazione per classi d'età (15 e oltre)- Anno 2007

		Maschi	Femmine	Totale
EU27		6,5	7,8	7,1
EU15		6,3	7,8	7,0
	15-24	18,2	23,3	20,3
	25-34	6,7	10,5	8,3
	35-54	2,9	5,5	4,0
ITALIA	55-64	2,6	2,1	2,4
	15-64	5,0	8,0	6,2
	65 e+	0,6	1,1	0,7
	Totale	4,9	7,9	6,1

Fonte: Eurostat 2008

Tab. 8 Tasso di attività - Anno 2007

		Maschi	Femmine	Totale
EU27 (15-64)		77,6	63,3	70,5
EU15 (15-64)		79,3	64,8	72,0
	15-24	36,1	25,5	31,0
	25-34	86,8	65,9	76,5
	35-54	93,0	63,3	78,1
ITALIA	55-64	46,3	23,5	34,6
	15-64	74,4	50,7	62,5
	65 e +	6,1	1,2	3,3
	Totale	74,4	50,7	62,5

Fonte: Eurostat 2008

Tab. 9 Tasso di occupazione espresso in unità di lavoro equivalenti a tempo pieno – Anno 2007

	Italia	EU27	EU15
Totale	55,4	59,9	60,2
Maschi	69,8	70,4	71,6
Femmine	41,5	49,8	49,2

Fonte: Eurostat 2008

Tab. 10 Tasso di crescita della popolazione in età lavorativa – Anno - 2006

	Totale	Maschi	Femmine
EU27	1,1	0,8	1,5
EU15	1,3	0,9	1,8
Italia	0,8	0,6	1,1

Fonte: Eurostat 2008

Tab. 11 Disparità regionali (2006)

Occupazione		EU27	Italia
% Regioni con un tasso di occupazione inferiore al 90% della media nazionale	NUTS II	10,4	33,3
	NUTS III	13,3	29,1
N° Regioni con tasso di occupazione inferiore al 90% della media nazionale sul totale	NUTS II	(28/268)	(7/21)
	NUTS III	(170/1283)	(30/103)
% popolazione totale in età lavorativa che vive in Regioni con tasso di occupazione inferiore al 90% della media nazionale	NUTS II	10,0	33,5
	NUTS III	15,2	32,5
Rapporto tra il tasso di occupazione medio delle Regioni non performanti e il tasso medio di occupazione nazionale (*indice di disparità*)	NUTS II	80,6	78,5
	NUTS III	80,5	77,1
Disoccupazione			
% Regioni con un tasso di disoccupazione superiore al 150 % della media nazionale	NUTS II	-	19,0
	NUTS III	-	12,6
N° Regioni con un tasso di disoccupazione superiore al 150 % della media nazionale	NUTS II	-	(4 / 21)
	NUTS III	-	(13 / 103)
% popolazione attiva in età 15-64 anni che vive in Regioni con tasso di disoccupazione superiore al 150% della media nazionale	NUTS II	-	23,8
	NUTS III	-	13,4
Rapporto tra il tasso di disoccupazione medio delle Regioni non performanti e il tasso medio di disoccupazione nazionale (*indice di disparità*)	NUTS II	-	192,1
	NUTS III	-	217,3

Fonte: Eurostat 2007

Linea Guida integrata n. 18: Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita

Nell'ambito della Strategia Europea per la Crescita e l'Occupazione un ruolo centrale viene attribuito alle politiche volte a favorire l'ingresso e la permanenza degli individui nel mercato del lavoro. Particolare attenzione viene dedicata a prevenire la disoccupazione giovanile, ad innalzare la partecipazione femminile favorendo la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e promuovendo la parità di trattamento salariale. Viene inoltre ribadita l'importanza delle politiche di invecchiamento attivo e di un sistema di politiche sociali che fungano da sostegno alle mutevoli esigenze degli individui lungo tutto l'arco della vita attiva. Gli indicatori scelti per la linea guida n. 18 rispondono all'esigenza di legare i parametri fondamentali del mercato del lavoro con quelli della coesione sociale.

Il rapporto tra il numero di disoccupati in età 15-24 e la popolazione nella medesima fascia di età viene considerato un indicatore più affidabile del tasso di disoccupazione in quanto quest'ultimo risente eccessivamente delle differenze nei tassi di attività tra paese e paese. La situazione dell'Italia è molto migliorata nel corso degli anni. Ciò non significa che non esista una questione del lavoro dei giovani ma solo che, pur restando la partecipazione formativa la modalità più frequente in questa fascia di età, una parte significativa del contingente giovanile partecipa al mercato del lavoro e si riduce la componente inattiva non in formazione.

Tab. 12 Percentuale di giovani disoccupati sul totale dei giovani (15-24 anni) - Anno 2007

	Totale	Maschi	Femmine
EU27*	7,7	8,1	7,2
EU15	7,1	7,4	6,8
Italia	6,3	6,6	6,0

Fonte: Eurostat 2008
* Dato relativo al 2006

Le pari opportunità sono un focus della Strategia di Lisbona con particolare riguardo alla riduzione del divario di genere. Gli indicatori pertinenti sono quelli che misurano la disponibilità dei servizi di cura dei bambini e degli anziani non autosufficienti, che possono consentire alle donne di partecipare più attivamente al mercato del lavoro e di conciliare tempi di vita e tempi di lavoro; e quelli che tengono sotto osservazione i differenziali retributivi (*gender pay gap*). Per quanto riguarda il primo profilo, il parametro prescelto è il numero di bambini effettivamente raggiunti dai servizi. In pratica viene considerata la quota di bambini che ricevono assistenza per meno o più di 30 ore a settimana tenendo conto di tre fasce di età: 0-3 anni, da 3 anni alla scuola dell'obbligo, dall'inizio della scuola dell'obbligo ai 12 anni. Se guardiamo ai dati dell'Italia notiamo che solo il 26 % dei bambini sotto i tre anni beneficia di una forma di servizio/assistenza, mentre dai tre anni in poi l'estensione dei servizi offerti cresce in misura sensibile. Data la frammentarietà dei dati a livello europeo, non è tuttavia ancora possibile effettuare confronti. Tra le buone *policies* vale la pena segnalare la Danimarca dove i servizi di cura raggiungono i 2/3 dei bambini in età inferiore ai 3 anni per più di 30 ora e settimana.

Tab. 13 Percentuale di bambini effettivamente raggiunti dai servizi di cura (Childcare). Anno 2006

	Da 1 a 30 ore settimanali	Più di 30 ore settimanali	Totale
0-2 anni	10	16	26
Da 3 anni fino alla scuola dell'obbligo	24	66	90
Dalla scuola dell'obbligo fino ai 12 anni	15	85	100

Fonte: Eurostat 2008

Il differenziale retributivo di genere è calcolato come il quoziente tra la differenza del salario medio maschile e femminile ed il salario medio maschile. I confronti a livello europeo sono ancora difficili, ma si dovrebbe disporre di dati più affidabili nel corso dell'anno 2008, con la definitiva armonizzazione dell'Indagine sui Redditi e le Condizioni di Vita delle Famiglie (EU-SILC). L'Italia risulta in generale un paese con un gender gap contenuto, anche se occorre tener conto della segmentazione settoriale, della diversa partecipazione al mercato del lavoro e della minore intensità di lavoro delle donne nell'anno e nel corso della vita[23]. Non mancano comunque casi di disparità di trattamento uomo/donna.

[23] Si veda Rustichelli E. (a cura di), (2007), "Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento", *I libri del Fondo Sociale Europeo*, ISFOL, Roma.

Tab. 14 Gender pay gap. Anno 2001

	Differenze percentuali
Classi d'età	
- 16-24	10
- 25-54	6
- 55-64	8
Grado di istruzione	
- Basso	11
- Medio	10
- Alto	13
Totale	6

Fonte: Eurostat 2008

Tab. 15 Gender pay gap, indicatori struttura. Anno 2005 (Valori percentuali)

	Differenze percentuali
EU 27 *	15
EU 15 *	15
Italia	9
- Settore privato**	16
- Settore pubblico**	1

Fonte: Eurostat 2008

* = Medie Stimate

**= i dati sono disponibili solo per il 2001

L'età media di uscita dal mercato del lavoro è un indice particolarmente importante soprattutto in una fase in cui l'invecchiamento della popolazione può costituire un problema sia sotto il profilo del non utilizzo delle risorse umane che sotto quello della sostenibilità dei sistemi di welfare. Il valore calcolato per l'Italia per il 2006 è di un punto percentuale inferiore alla media EU25. I miglioramenti registrati negli anni più recenti dovrebbero essere confermati in futuro per effetto dei cambiamenti negli stili di vita e delle nuove regole previdenziali[24].

Tab. 16 Età media di uscita dal mondo del lavoro – Anno - 2006

	Totale	Maschi	Femmine
EU25*	61,2	61,7	60,7
EU15*	61,4	61,6	61,1
Italia	60,2	60,5	60,0

Fonte: Eurostat 2008

* stima

Linea Guida Integrata n. 19: Creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite e inattive.

La linea guida 19 costituisce il *core* delle politiche attive del mercato del lavoro. Per monitorare ed analizzare i progressi degli Stati Membri con riferimento a questa linea guida sono stati proposti ben 18 indicatori, incentrati sul ruolo delle politiche di prevenzione della

[24] Ci si riferisce in particolare al sistema contributivo introdotto dalla legge 335 del 1995;

disoccupazione di lunga durata e sulla valorizzazione del lavoro. La strategia dell'occupazione attribuisce un ruolo centrale ai Servizi Pubblici per l'Impiego.

Le aree di intervento sono identificate nella prevenzione della disoccupazione di lunga durata e nella cosiddetta attivazione dei disoccupati[25]. La prima rimane obiettivo prioritario, al punto che viene definito un obiettivo del 100% nella presa in carico degli individui disoccupati prima che essi diventino disoccupati di lunga durata. I Servizi devono offrire agli individui colloqui di orientamento e consulenza nella ricerca di un lavoro (indicatore 19.M2). L'indicatore 19.M3 misura il rispetto /non rispetto dell'impegno degli uffici ad offrire un'opportunità di formazione o impiego entro sei o dodici mesi dall'iscrizione.

Indicatore di servizi preventivi(19.M2): Quota di giovani/adulti che diventano disoccupati al mese X, ancora disoccupati al mese X+6/X+12, che non abbiano beneficiato di servizi di consulenza intensiva e assistenza nella ricerca di lavoro rientranti nella categoria 1 del LMP [obiettivo=0% piena conformità]

Indicatore "New start" (19.M3): Quota di giovani/adulti che diventano disoccupati al mese X, ancora disoccupati al mese X+6/X+12, che non abbiano ricevuto una nuova opportunità in termini di formazione, aggiornamento, esperienza di lavoro, impiego o altre misure di occupabilità (categorie 2-7 del LMP) [obiettivo=0% piena conformità]

Indicatore di attivazione dei disoccupati di lunga durata(19.M4): Quota di soggetti partecipanti alle misure attive (LMP categorie 2-7) che erano precedentemente disoccupati di lunga durata iscritti ai Centri per l'Impiego in rapporto a stock di disoccupati di lunga durata iscritti ai Centri per l'Impiego più lo stock di partecipanti in misure attive che erano precedentemente disoccupati di lunga durata il cui status di disoccupazione è stato sospeso o interrotto a seguito della partecipazione ad una misura attiva

Al di là dei dubbi sull'utilizzo degli indicatori che misurano l'impegno dei servizi pubblici non vi è dubbio che l'Italia sia caratterizzata ancora da una certa variabilità territoriale nella qualità dei servizi resi cui si aggiungono i ritardi nell'implementazione del sistema informativo. Non è ancora possibile fornire stime coerenti per questi indicatori, il cui calcolo dovrebbe essere effettuato dai Centri per l'Impiego e poi "centralizzato" per avere statistiche su base nazionale. Se l'indicatore 19.M2 dipende dalla qualità e dall'adeguatezza dei Servizi, gli indicatori 19.M3 e 19.M4 non possono non risentire delle condizioni locali del mercato del lavoro e in particolare della debolezza strutturale della domanda di lavoro presente in talune aree del Paese.

Altri indicatori "a servizio" della linea guida sono: il tasso di disoccupazione di lunga durata, il differenziale tra tassi medi di occupazione e disoccupazione di particolari gruppi svantaggiati e tasso generale e il livello della spesa per le politiche attive del lavoro.

Tab. 17 Tasso di disoccupazione di lunga durata. Anno 2007

	Totale	Maschi	Femmine
EU27[(a)]	3,7	3,5	4,0
EU15*	2,8	2,6	3,1
Italia	2,9	2,2	3,9

Fonte: Eurostat 2008

(a) dato relativo al 2006

[25] Le statistiche armonizzate sulla spesa per le politiche del Lavoro nei Paesi dell'Unione europea sono consultabili nel sito web dell'Eurostat ,database LMP (.http://epp.eurostat.ec.europa.eu/).

Rendere il lavoro conveniente per i lavoratori (*making work pay)* è la seconda sottolineatura della linea guida. Il raggiungimento di questo obiettivo viene misurato attraverso due indicatori di derivazione fiscale: l'aumento dell'aliquota marginale "sopportato" dall'individuo che passa da una retribuzione del 34% al 66% del salario medio e quello che caratterizza il passaggio dalla condizione di disoccupazione alla condizione di occupato con una retribuzione pari al 67% del salario medio.

L'Italia fa registrare valori positivi rispetto alla media Europea. Per un lavoratore appartenente ad una famiglia monoreddito con due figli, il passaggio da un salario pari al 34% al 66% di quello medio nazionale comporta una riduzione dell'aliquota marginale del 12%. Per un single l'aliquota sale invece del 33%. Per un disoccupato, l'ingresso nel mercato del lavoro con un reddito da lavoro pari al 67% di quello medio nazionale comporta un incremento di tasse e contributi pari al 29% del reddito complessivo.

Tab. 18 Cuneo fiscale sui redditi bassi e sui disoccupati (Low-wage trap). Anno 2006

	Coppia mono-reddito con due bambini	Single senza figli	Disoccupati
EU27	62,2	47,4	75,4
EU15	62,4	47,7	75,5
Italia	-12,0	33,0	71,0

Fonte: Eurostat 2008

Linea Guida Integrata n. 20: Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro

A differenza della Linea Guida 19, l'Orientamento 20 risulta sprovvisto di indicatori. Al momento sono stati selezionati due indicatori inerenti il numero dei posti di lavoro vacanti nelle imprese: il primo misura il grado di trasparenza della domanda di lavoro delle imprese per i disoccupati, il secondo rapporta il numero di vacancies con quello dei disoccupati. Il primo indicatore misura indirettamente la capacità dei Servizi per l'Impiego di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro facilitando anche la mobilità dei lavoratori. Il secondo indicatore, molto utilizzato nei modelli di economia del lavoro, tende ad apprezzare il fenomeno, diffuso in alcuni contesti, della scarsità di manodopera a ricoprire i posti di lavoro disponibili.

Linea Guida Integrata n.21: Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali.

Dopo un lungo dibattito sull'attuazione dei contenuti della linea guida integrata n. 21[26] della Strategia di Lisbona che si è intrecciata con la consultazione sul Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro il 5-6 dicembre 2007 sono stati approvati dal Consiglio EPSCO (Employment, Social Policy, health and Consumer Affaires) i principi comuni sulla flessicurezza. Gli Stati Membri sono invitati ad adottare politiche che tengano in debito conto questi principi e a darne conto nelle loro relazioni annuali di attuazione (Piani Nazionali di Riforma) secondo le procedure previste.

Il primo principio sottolinea che la *flexicurity* è un mezzo per rafforzare la Strategia di Lisbona. L'obiettivo è la modernizzazione dei mercati del lavoro, la promozione di forme di

[26] La linea guida integrata n. 21 approvata nel 2005 richiama l'attenzione degli Stati membri sull'esigenza di promuovere la flessibilità e la sicurezza dell'occupazione e di ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo in debito conto il ruolo delle parti sociali.

flessibilità e sicurezza che portino benefici in termini di adattabilità al cambiamento, di occupazione, attraverso la creazione di *more and better jobs,* e di coesione sociale[27]. Il secondo richiama l'attenzione sulle componenti della *flexicurity*: 1) il sistema delle regole in materia di lavoro (norme, contratti, soluzioni organizzative a livello d'impresa); 2) la presenza di strategie integrate per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita finalizzate a promuovere l'occupabilità e l'adattabilità dei lavoratori; 3) l'adozione di politiche attive del mercato del lavoro efficaci; 4) sistemi di protezione sociale finanziariamente sostenibili ed in grado di garantire prestazioni adeguate. Il terzo principio sottolinea che la flexicurity implica equilibrio tra diritti e responsabilità dei soggetti. L'assetto concreto dipende comunque dalle caratteristiche specifiche di ciascuno Stato membro. Più modelli dunque e non un unico modello con un richiamo specifico all'esigenza di monitorare i progressi realizzati. Il quarto principio redatto dopo un ampio dibattito e qualche divergenza tra paesi, sottolinea l'importanza delle politiche di inclusione, l'esigenza di ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, non solo tra insider e outsider, ma anche guardando alle forme della partecipazione (lavoro precario, lavoro sommerso) e all'esigenza di sostenere i lavoratori durante le transizioni. Il ruolo della *flexicurity* interna ed esterna è l'oggetto trattato dal quinto principio. L'accesso al lavoro, le esigenze di mobilità, le garanzie da assicurare nelle transizioni "*job to job"* chiamano in causa la qualità e la produttività dei posti di lavoro, il tema dell'organizzazione del lavoro, la questione dell'adeguamento delle competenze ed il ruolo svolto dai sistemi di incentivazione. Il sesto principio pone l'enfasi sull'uguaglianza di opportunità nell'accesso al lavoro da parte di uomini e donne e sulle misure che favoriscono la conciliazione tra lavoro, famiglia e vita privata. Il settimo principio sottolinea l'importanza del dialogo tra i diversi soggetti interessati (autorità pubbliche, parti sociali) nel rispetto dei rispettivi ruoli per quanto attiene al disegno e all'implementazione delle politiche. L'ultimo principio ha il suo focus sulle risorse destinate a garantire la *flexicurity.* Viene sottolineata l'esigenza di non compromettere gli equilibri della finanza pubblica e di attuare una ripartizione equilibrata dei costi e dei benefici tra imprese, lavoratori e parte pubblica.

Una parte significativa del lavoro del Gruppo Indicatori del Comitato Occupazione (EMCO) è stata dedicata nel 2007 agli indicatori sull'attuazione dei principi comuni in costruzione. Come per gli altri indicatori la differenziazione tecnica è tra indicatori di input, indicatori di processo e indicatori di output. L'idea dei Servizi della Commissione europea è quella di costruire delle rappresentazioni grafiche per ciascuno di questi indicatori che prendano in esame le quattro componenti della flexicurity. Tra gli indicatori per il monitoraggio delle linee guida per l'occupazione[28] sono numerosi quelli utilizzabili per la valutazione dei progressi realizzati nell'implementazione delle politiche di flexicurity. Altri indicatori sono oggetto di un attento esame riguardo alla loro pertinenza, chiarezza e affidabilità delle fonti statistiche da cui vengono ricavati.

La flexicurity è il risultato dell'azione congiunta di un complesso di fattori. Di conseguenza molteplici sono le variabili da tenere sotto osservazione e gli indicatori di riferimento della linea guida. Un tema importante è quello delle forme contrattuali con riferimento agli assetti attuali ed evolutivi ed alle transizioni nel mercato del lavoro: dal lavoro al non lavoro, dal lavoro precario al lavoro stabile, dalla disoccupazione all'occupazione e viceversa.

---

[27] Ci si riferisce alla rappresentazione della *flexicurity* di Wilthagen che distingue tra flessibilità numerica (interna ed esterna), funzionale (interna ed esterna), flessibilità salariale, tra garanzia dell'occupazione, con mantenimento o meno del diritto ad un posto di lavoro specifico,e garanzia del reddito su base assicurativa o assistenziale.

[28] Indicatori per il monitoraggio delle line guida per l'occupazione e per l'analisi. Nel *Compendium* della Commissione di ottobre 2007 sono contenuti sia gli indicatori già approvati dal Consiglio EPSCO che quelli per l'analisi. Su una parte di questi indicatori è aperta la discussione ai fini di un loro eventuale utilizzo nel rapporto comune e nei documenti programmatici.

Tab. 19 Diversità e ragioni delle forme contrattuali in essere. Anno 2005

			EU25	EU15	Italia
% di occupati a termine, a tempo parziale ed autonomi			39,6	41,0	41,7
Dipendenti a termine o part-time in percentuale del totale dei dipendenti	Totale		29,5	31,3	22,7
	Part-time	Totale	15,2	17,2	10,3
		Involontari	2,5	2,8	3,7
	A termine	Totale	10,5	10,2	9,8
		Involontari	3,6	3,0	6,2
Quota di lavoratori autonomi sul totale dell'occupazione			15,0	14,7	25,1

Fonte: Eurostat 2008

Altri numeri sotto osservazione sono quelli del lavoro sommerso (vedi approfondimento n. 6) e quelli degli infortuni del lavoro. Per quanto riguarda questo secondo profilo, nonostante la rappresentazione dei media, l'Italia (vedi tab. 21) non ha un numero di incidenti ed infortuni sul lavoro più elevato di quello degli altri paesi dell'Unione.

Tab. 20 Infortuni sul lavoro denunciati per anno, gestione e sesso- Italia 2004-2006

ANNI	TOTALE INFORTUNI			TOTALE
	Agricoltura	Industria e Servizi	Dipendenti Conto Stato	
Maschi				
2004	52.593	657.395	8.487	718.475
2005	50.612	631.207	8.411	690.230
2006	48.409	622.106	8.066	678.581
Femmine				
2004	16.670	212.044	19.540	248.254
2005	15.837	213.744	20.157	249.738
2006	14.610	214.260	20.547	249.417
Totale				
2004	69.263	869.439	28.027	966.729
2005	66.449	844.951	28.568	939.968
2006	63.019	836.366	28.613	927.998

Fonte: INPS 2007

Tab. 21 Numero di incidenti sul lavoro per 100.000 occupati, anno 2005

	Incidenti gravi			Incidenti mortali
	Totale	Uomini	Donne	Totale
EU27	78	81	85	86
EU15	76	75	82	74
Italia	71	71	76	52

Fonte: Eurostat 2008

Linea Guida Integrata n.22: Garantire un'evoluzione del costo del lavoro e meccanismi per la determinazione dei salari che promuovano l'occupazione.

I livelli salariali e il costo del lavoro possono avere un'influenza importante sui livelli di occupazione e produttività del lavoro. Il tasso di crescita del costo del lavoro rilevato per l'anno 2006 mostra andamenti divergenti tra la media dell'Unione, sia a 15 che a 27, e il valore italiano. La

produttività per occupato è di poco inferiore a quella dell'Europa a 15, mentre quella per ora lavorata è assai inferiore alla media dei "vecchi" Stati Membri.

Tab. 22 Tasso di crescita del costo del lavoro. Anno 2006

EU27	-0,9
EU15	-0,7
Italia	0,6

Fonte: Eurostat 2008

Tab. 23 Produttività per occupato e per ora lavorata (PIL espresso in PPS). Anno 2006

	Per occupato	Per ora lavorata
EU27	100,0	87,8
EU15	110,4	100,0
Italia	109,4	90,2

Fonte: Eurostat 2008

Un profilo di tradizionale attenzione a livello europeo è la tassazione sui bassi salari. La tab.23 mostra che il livello della tassazione applicato in Italia è più elevato rispetto alla media comunitaria (41,5% contro il 40,1%).

Tab. 24 Cuneo fiscale sui bassi salari. Anno 2006 (Valori %)

EU27	40,1
EU15	40,1
Italia	41,5

Fonte: Eurostat 2008

Linea Guida Integrata n.23: Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano

In una società basata sulla conoscenza, lo sviluppo del capitale umano garantisce maggiori opportunità di impiego agli individui ed aumenta l'efficienza e la competitività del sistema nel suo complesso. Le politiche attuate riguardano sia l'innalzamento dei livelli di istruzione delle nuove leve,che l'aggiornamento e l'adeguamento delle conoscenze lungo tutto l'arco della vita attiva. La spesa pubblica per la formazione insieme agli investimenti delle imprese nello sviluppo delle risorse professionali sono strumenti decisivi per promuovere la competitività. Esiste, tuttavia, un potenziale conflitto di strategie, tra quella che punta ad elevare il tasso di occupazione giovanile per concorrere al raggiungimento del macro obiettivo del 70 % nel 2010, e l'elevazione dei livelli di formazione. In questa apparente contrapposizione l'alternanza scuola-lavoro e in particolare l'apprendistato, possono costituire un buon compromesso.

La spesa per l'istruzione è ancora inferiore alla media dei paesi dell'Unione. Ciononostante, il livello di scolarizzazione delle nuove leve si è molto avvicinato alla media comunitaria: i ¾ dei giovani tra i 20 e i 24 anni hanno conseguito almeno un titolo di studio a livello di diploma di scuola superiore, un dato decisamente più elevato che in passato che risulta ancora più accentuato per la componente femminile.

Tab. 25 Spesa totale per l'istruzione in rapporto al PIL. Anno 2005

EU27	5,1
EU15	5,1
Italia	4,4

Fonte: Eurostat 2008

Tab. 26 Quota di giovani in età 20-24 anni che hanno un livello di formazione ISCED3 (diploma di scuola secondaria superiore). Anno 2006

	Totale	Maschi	Femmine
EU27	77,8	74,8	80,7
EU15	74,8	71,5	78,2
Italia	75,5*	71,7*	79,4*

Fonte: Eurostat 2008

* provvisorio

La dispersione scolastica è un problema strutturale dell'Italia. Un quinto dei giovani in età 18-24 hanno terminato al massimo la scuola secondaria inferiore e non sono più in formazione. La serie storica dei dati non mostra miglioramenti apprezzabili negli ultimi anni. Il tasso di abbandono è particolarmente elevato nel Mezzogiorno.

Tab. 27 Abbandoni scolastici (quota di giovani in età 18-24 anni che hanno terminato al massimo la scuola secondaria inferiore e non è più in formazione). Anno 2006

	Totale	Maschi	Femmine
EU27	15,2	17,5	13,2
EU15	16,9	19,4	14,5
Italia	20,8	24,3	17,3

Fonte: Eurostat 2008

Per quanto attiene alla formazione lungo tutto l'arco della vita l'Italia deve compiere molti sforzi per avvicinarsi alla media comunitaria. La tab. 28 mostra una distanza significativa rispetto alla media EU27e ancor più alla media EU15. Sono in particolare gli individui meno giovani a non beneficiare di investimenti formativi e ciò appare tanto più grave nel momento in cui vi è l'esigenza di politiche pubbliche e d'impresa per l'invecchiamento attivo.

Tab. 28 Quota della popolazione che ha partecipato a corsi scolastici o di formazione (Life Long Learning). Anno 2006

	Totale	Maschi	Femmine
25-64 anni			
EU27	9,6	8,8	10,4
EU15	11,1	10,2	12,1
Italia	6,1	5,7	6,5
25-34 anni			
EU27	15,5	14,8	16,3
EU15	17,7	16,9	18,5
Italia	12,5	11,2	13,7
35-44 anni			
EU27	9,7	8,6	10,8
EU15	11,1	9,9	12,3
Italia	5,3	4,9	5,7
45-54 anni			
EU27	7,6	6,6	8,5
EU15	9,2	8,0	10,4
Italia	4,2	4,1	4,2
55-64 anni			
EU27	4,6	4,0	5,1
EU15	5,6	4,8	6,4
Italia	1,8	2,0	1,7
Occupati			
EU27	10,6	9,0	12,5
EU15	12,1	10,3	14,3
Italia	6,1	5,0	7,8
Disoccupati			
EU27	7,8	6,4	9,1
EU15	9,3	8,0	10,7
Italia	6,7	5,5	7,6
Inattivi			
EU27	7,1	8,4	6,5
EU15	8,5	10,1	7,8
Italia	6,1	8,9	4,9

Fonte: Eurostat 2008

Linea Integrata n.24: Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze

Per l'orientamento 24 non sono stati ancora selezionati indicatori di monitoraggio ed analisi.

La tabella che segue riepiloga i valori degli indicatori strutturali per l'Italia e per l'Unione a 15 e a 27. I dati per l'Italia sono riferiti all'anno 2007 mentre quelli dell'Unione sono relativi al 2006.

Tab. 29 Indicatori strutturali dell'economia e del mercato del lavoro, Italia ed Europa anno 2007

Indicatore		EU-27	EU-15	Italia
Tasso di occupazione		65,4	66,9	58,7
Tasso di occupazione femminile		58,3	59,7	46,6
Tasso di occupazione maschile		72,5	74,2	70,7
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni)		44,7	46,6	33,8
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni) - Femmine		36,0	38,1	23,0
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni) - Maschi		53,9	55,3	45,1
Tasso di disoccupazione		7,1	7,0	6,1
Tasso di disoccupazione femminile		7,8	7,7	7,9
Tasso di disoccupazione maschile		6,6	6,4	4,9
PIL pro-capite (PPS)		100,0	111,4	101,8
Tasso di crescita del PIL		2,9	2,6	1,5
Produttività del lavoro - PIL in PPS per occupato		100,0	109,8	108,2
Produttività del lavoro - PIL in PPS per ora lavorata	*	89,5	87,9	100
Tasso di crescita dell'occupazione		1,6	1,6	1,1
Tasso di crescita occupazione femminile		1,9	2	1,4
Tasso di crescita occupazione maschile		1,4	1,3	1
Tasso di inflazione		2,0	:	:
Tasso di crescita del costo del lavoro		-0,9	-0,7	-0,6
Età media di uscita dal mercato del lavoro	*	61,2	61,4	60,2
Età media di uscita dal mercato del lavoro - Femmine	*	60,7	61,1	60,0
Età media di uscita dal mercato del lavoro - Maschi	*	61,7	61,6	60,5
Life-long learning - Totale	*	9,6	11,2	6,1
Life-long learning - Femmine	*	10,5	12,2	6,5
Life-long learning - Maschi	*	8,7	10,2	5,7

Fonte: Eurostat 2008

*Anno di riferimento 2006

2. Il quadro normativo[29]

Dal 2007 la regolazione del mercato del lavoro è stata oggetto di numerosi interventi riformatori riferibili a due diverse legislature[30]. L'ultimo intervento in ordine temporale è costituito, nell'ambito di disposizioni urgenti in materia di sviluppo economico, semplificazione e stabilizzazione della finanza pubblica, dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 - convertito il 6 agosto 2008 nella legge n. 133/2008 – e dal disegno di legge collegato, che costituiscono la c.d. manovra d'estate, una finanziaria triennale che introduce significative novità in materia di lavoro anche intervenendo sulle disposizioni della legge 247/2007 che attua l'intesa tra Governo e Parti sociali del 23 luglio 2007 e contiene, oltre ad alcune innovazioni direttamente operative, rilevanti deleghe legislative e regolamentari.

Sempre nella precedente legislatura vanno ricordati la legge delega n. 123/2007 che ha introdotto nuove disposizioni in materia di sicurezza sul luogo di lavoro e di contrasto al lavoro non regolare unitamente al decreto attuativo, il Testo Unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e la legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Il capitolo sulla normativa si conclude con la rassegna dei provvedimenti regionali in materia di politiche del lavoro emanati nell'ultimo biennio.

2.1 Legge n. 133/2008, di conversione del D.L. n. 112 del 2008

Il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 - convertito il 6 agosto 2008 nella legge n. 133/2008 - insieme al disegno di legge collegato, modifica in maniera sostanziale il quadro normativo, in alcuni casi ripristinando l'assetto previdente, in altri abrogando precedenti disposizioni. I punti chiave della manovra, relativamente al lavoro, riguardano le pensioni, i contratti a termine, il lavoro intermittente, le azioni di contrasto al lavoro sommerso e, tra le misure di semplificazione, l'istituzione del libro unico del lavoro con l'abrogazione dei libri matricola e dei libri paga.

Pensioni

La legge 133/2008 interviene sul divieto di cumulo della pensione e del reddito da lavoro. Dal primo gennaio 2009 vengono abolite, per le pensioni dirette di anzianità, i limiti al cumulo tra pensione e redditi da lavoro autonomo e dipendente. La cumulabilità vale anche per le pensioni di vecchiaia contributive "anticipate" purché siano soddisfatti i requisiti dell'età minima e dell'anzianità contributiva.

Sono, altresì, cumulabili con i redditi di lavoro dipendente sia le pensioni di vecchiaia liquidate con un'anzianità pari o superiore a 40 anni, che quelle di vecchiaia liquidata a soggetti di età pari o superiore a 65 anni se uomo o a 60 se donna, mentre restano fuori le pensioni di reversibilità.

A decorrere dal primo gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, viene corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale. [31]

---

29 A cura di Gabriella Di Lelio

30 L'8 maggio 2008 si è costituito il Governo della XVI legislatura. In attuazione di quanto previsto dalla norma contenuta nella legge finanziaria 2008 (art.1 comma 376 Legge 244-2007) nasce il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

31 L'assegno sociale, non reversibile, è stato corrisposto, a partire dal 1996, in presenza di determinati requisiti: la residenza effettiva nel nostro Paese; maturazione dei 65 anni sia per le donne che per gli uomini; carenza di redditi personali e coniugali o possesso di redditi inferiori al minimo legale; l'equiparazione agli italiani, ai fini del godimento

Contratto a tempo determinato

Il decreto legge 112/08 modifica il decreto legislativo 368/01 laddove nel contratto di lavoro subordinato è possibile apporre un termine a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, precisando che tali ragioni possono essere riferite anche all'ordinaria attività dell'impresa. Resta confermata dal legislatore la modifica introdotta dalla legge 247/07 all'articolo 1 del decreto legislativo 368/01 con l'inserimento del comma 01, con ciò confermando il principio in esso contenuto secondo cui la forma contrattuale comune è quella del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.[32]

Fra le modifiche introdotte dall'articolo 21 del decreto legge 112/2008, di particolare rilievo è quella riguardante il limite massimo di 36 mesi, che l'art. 40 della legge 247/07 ha introdotto in caso di successione di più contratti a tempo determinato stipulati tra le stesse parti per lo svolgimento di mansioni equivalenti.[33] Questo limite, infatti, potrà essere soggetto a deroga dai contratti collettivi, stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Dagli stessi contratti potrà essere anche diversamente disciplinato il diritto di precedenza che l'articolo 5, comma 4-quater del decreto legislativo 368/01 riconosce ai lavoratori che abbiano prestato attività per almeno sei mesi con un contratto a termine, in caso di assunzioni a tempo indeterminato con riferimento alle mansioni già espletate.

Per alcune violazioni della disciplina del contratto a termine il principio di trasformazione del medesimo contratto a tempo indeterminato è sostituito dall'obbligo di pagamento di un'indennità. La disposizione si applica nel caso di violazione degli articoli 1, 2 e 4 del D.lgs. 368/2001 quando sia apposto al contratto di lavoro un termine in assenza di giustificazioni di ordine tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, in caso di violazione del termine massimo dei contratti relativi ai servizi operativi di terra e di volo delle aziende di trasporto aereo o di esercizio aeroportuale; quando il contratto sia prorogato in violazione dei presupposti e delle condizioni stabilite dalla legge. Il datore di lavoro, sarà tenuto ad indennizzare il prestatore di lavoro con un'indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità con riferimento all'ultima retribuzione globale di fatto percepita. L'ammontare dell'indennità sarà determinato applicando i criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni.

Apprendistato

L'articolo 23 rinvia alla contrattazione collettiva la fissazione della durata minima del rapporto di apprendistato professionalizzante in precedenza fissata in due anni. Resta invece inalterata (sei anni) la durata massima. A fini di semplificazione e di valorizzazione della formazione on the job, ferme restando le competenze delle Regioni in materia, è previsto un secondo canale di apprendistato in cui l'organizzazione della formazione ricade sull'azienda e la regolamentazione dei profili formativi è rinviata alla contrattazione collettiva e/o agli Enti bilaterali.

L'apprendistato per il conseguimento di titoli di studio universitari o di alta formazione viene esteso ai dottorati di ricerca e sono abrogate, con obiettivi di semplificazione, alcune norme tra cui quella che imponeva al datore di lavoro di comunicare ai servizi provinciali o regionali per l'impiego una serie di dati relativi all'apprendista e al tutore aziendale, di comunicare ai servizi per

---

dell'assegno sociale riguarda, tra gli altri, i sanmarinesi residenti in Italia, i cittadini della CEE che risiedono in Italia anche se non hanno lavorato nel nostro Paese (legge n. 40/1998), i rifugiati politici cui sia stato attribuito il riconoscimento, gli extracomunitari, in possesso di carta di soggiorno.

32 Vedi paragrafo 2.2

[33] Vedi paragrafo 2.2

l'impiego entro 10 giorni la qualifica raggiunta dall'apprendista, che imponeva l'obbligo di visita medica per gli apprendisti, valida adesso solo per i minorenni.

Lavoro accessorio

L'articolo 22 ha introdotto modifiche alla disciplina del lavoro accessorio (artt. 70, 72 e 73 del D.lgs. 276/03) - estendendo il campo di applicazione all'agricoltura per le attività di carattere stagionale ed al lavoro domestico. Viene riscritta la parte dell'art. 71 del D.lgs. n. 276/03 relativa alle categorie di prestatori. Vengono ricomprese le attività lavorative rese nei periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età regolarmente iscritti a un ciclo di studi scolastico o universitario riprendendo l'idea dei tirocini estivi; le attività lavorative rese nell'ambito della consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica; le attività agricole a carattere stagionale svolte da pensionati, o da giovani rientranti nella fattispecie sopra menzionata, se svolte in favore di produttori agricoli aventi un volume di affari annuo non superiore a 7mila euro. Resta fermo il limite di 30 giornate lavorative e il compenso massimo cumulativo di 5000 euro (10000 per le imprese familiari) con riferimento all'anno solare. Il Ministro del Lavoro individuerà con decreto il concessionario abilitato alla "gestione" dei voucher. Nelle more del provvedimento svolgono funzioni di concessionario l'INPS e le Agenzie per il Lavoro [34].

La sperimentazione istituita con decreto del Ministro del Lavoro del 12 marzo 2008 dell'istituto del lavoro accessorio per lo svolgimento di attività di vendemmia di breve durata ed a carattere saltuario da parte di studenti e pensionati in deroga alla normativa vigente, ora modificata dall'art. 22, non è stata soppressa. In attesa delle nuove disposizioni attuative, l'INPS, con circolare n. 81 del 31 luglio 2008, ha fornito prime indicazioni operative per questa sperimentazione. Sono previsti due sistemi: il primo prevede l'accredito del corrispettivo per la prestazione attraverso un "voucher" telematico, operativo dal primo agosto su tutto il territorio nazionale, che utilizza una carta magnetica, il secondo prevede l'acquisto e la riscossione di "voucher cartacei".[35]

Lavoro intermittente (a chiamata o job and call)

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legge n. 112/2008 (comma 11 dell'art. 39), trovano nuovamente applicazione, dalla data di entrata in vigore del decreto, gli articoli da 33 a 40 del D.lgs. 276/2003 regolanti il rapporto di lavoro intermittente, abrogato dal comma 45 dell'art. 1 della legge n. 247/2007 con decorrenza 1° gennaio 2008[36].

Orario di lavoro

Il decreto legge 112 (art. 41) modifica il decreto legislativo n.66/2003 per quanto attiene all'individuazione del lavoro notturno. Lavoratore notturno è colui che svolge di notte per almeno tre ore, una parte dell' orario di lavoro, secondo le norme del contratto collettivo. Il riposo consecutivo di almeno 24 ore è calcolato come media di un periodo non superiore a 14 giorni. Fanno eccezione le attività di lavoro a turno, ogni volta che il lavoratore cambia turno o squadra.

Le deroghe alla disciplina in materia di riposo giornaliero, pause, lavoro notturno, durata massima del riposo settimanale possono essere stabilite anche nei contratti collettivi territoriali o aziendali. Vengono riviste anche le sanzioni per le violazioni in materia di orario di lavoro, riposi

---

[6] Si ricorda che Il valore nominale del buono, pari a 10 euro, era stato determinato dal Ministro del Lavoro, con un decreto del 30 settembre 2005;

[35] I "buoni" sono disponibili su tutto il territorio dal 19 agosto e sono acquistabili presso le sedi provinciali dell'Istituto. In Veneto ed in Friuli Venezia Giulia sono acquistabili anche presso alcuni uffici postali;

[36] vedi paragrafo 2.2

settimanali e ferie annuali[37] prevedendo altresì l'esclusione, nel caso di reiterate violazioni in materia di durata massima dell'orario di lavoro, riposo giornaliero e settimanale (art. 4,7 e 9 del D.lgs. 66/03) della possibilità di adottare provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale (modifica dell'art.14 del D.Lgs. 81/2008. Di conseguenza la sospensione dell'attività imprenditoriale resta in vigore solo nel caso di individuazione di lavoratori non registrati in percentuale superiore o uguale al 20 per cento della forza lavoro presente sul posto di lavoro e nel caso di gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (art. 5, legge 123/2007).

Libro unico del lavoro

Una misura di semplificazione di grande rilevanza, relativamente agli adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro è introdotta dall'articolo 39 che istituisce una nuova scrittura obbligatoria, il libro unico del lavoro, in sostituzione del libro matricola e del libro paga oltre al registro presenze, registro d'impresa, libri del lavoro a domicilio e dell'orario dell'autotrasporto, in cui i datori di lavoro privati di qualsiasi settore (ad eccezione di quelli domestici) sono tenuti a trascrivere i nominativi dei propri dipendenti, dei collaboratori e degli associati in partecipazione. Per ciascun lavoratore debbono essere indicate una serie di informazioni: codice fiscale, qualifica e livello, retribuzione base, anzianità di servizio, posizioni assicurative, rimborsi spese, trattenute effettuate a qualsiasi titolo, detrazioni fiscali; dati relativi agli assegni per il nucleo familiare, prestazioni economiche ricevute da enti e istituti previdenziali, premi e compensi per gli straordinari. Il libro unico del lavoro deve contenere un calendario delle presenze in cui siano evidenziati il numero di ore di lavoro prestate, segnalando quelle di lavoro straordinario, le eventuali assenze per motivazione (con / senza retribuzione) e deve essere compilato entro il 16 del mese successivo a quello di riferimento.

La misura è immediatamente operativa anche se permane la possibilità di utilizzare in via transitoria i libri paga e presenza fino al 16 gennaio 2009; dopo tale data il passaggio al libro unico sarà definitivo (circolare n.20/2008 del Ministero del Lavoro)[38].

Sempre in tema di semplificazione si segnala l'abolizione della legge 188/2007 sulla procedura telematica per le dimissioni volontarie.

2.2 Il protocollo welfare

Introdotta nella passata legislatura, la legge 247/2007 recante le norme di attuazione del protocollo welfare del 23 luglio 2007 è entrata in vigore il 1 gennaio 2008. Il provvedimento contiene una serie di misure che interessano la previdenza, gli ammortizzatori sociali, il mercato del lavoro, il sostegno alla competitività, le fasce deboli, proponendosi come prima declinazione dei principi comuni di flexisicurezza concordati a livello europeo.

Lo scopo è quello di favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e migliorare le *performances* del sistema Italia puntando sul potenziamento dei servizi per l'impiego, sulle politiche attive del lavoro e in particolare gli investimenti formativi, la revisione del sistema degli incentivi economici con l'obiettivo di promuovere l'occupazione e di favorire la stabilizzazione dei rapporti di lavoro precari individuando tre gruppi prioritari, i giovani, le donne e i lavoratori ultracinquantenni. Vengono riviste le tutele economiche in caso di disoccupazione sia per quanto

[37] Le sanzioni sono comprese tra 130 a 780 euro per ciascun lavoratore. Nel caso in cui la violazione interessi più di cinque dipendenti per più di 50 giorni lavorativi in un anno la sanzione va da 154 a 1.032 euro;

[38] Le sanzioni per la mancata istituzione del libro (o per la sua messa in uso non conforme) vanno da 500 a 2.500 euro. L'omessa o infedele dichiarazione che ha ricadute sui trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali, è punita con la sanzione amministrativa da 150 a 1.500 euro. Se i lavoratori interessati sono più di dieci si va da 500 a 3 mila euro.

riguarda l'intensità che le durate dei trattamenti prevedendo anche interventi a carattere sperimentale.

Il ricorso alle deleghe legislative e regolamentari è rilevante. Queste riguardano in particolare la materia degli ammortizzatori sociali, la previdenza con particolare riguardo al trattamento dei lavori usuranti, la revisione dell'istituto dell'apprendistato, il riordino degli incentivi all'occupazione con particolare riguardo ai soggetti deboli, le azioni tese a rafforzare d'intesa con le Regioni il sistema dei servizi dell'impiego.[39]

A partire dal 1° gennaio 2008 la durata massima del trattamento di disoccupazione ordinaria con requisiti pieni passa da 7 ad 8 mesi per i lavoratori sotto i 50 anni e da 10 a 12 mesi per i lavoratori sopra i 50 anni, mentre, diversamente da quanto previsto in precedenza, viene garantita la contribuzione figurativa per l'intero periodo. L'importo dell'indennità è fissato al 60% dell'ultima retribuzione per i primi 6 mesi, al 50% per il 7° e 8° mese ed al 40% per gli eventuali ulteriori mesi[40]. L'indennità ordinaria con i requisiti ridotti, quella di cui beneficiano i lavoratori che hanno maturato almeno 78 giornate nell'anno precedente, passa invece dal 30% al 35% per i primi 120 giorni di disoccupazione ed al 40% per i successivi fino ad un massimo di 180 giornate. Con il comma 27, inoltre, viene rivalutato annualmente il trattamento CIGS adeguandolo al 100% della variazione annuale ISTAT. Altro passaggio importante per i lavoratori discontinui, quelli che alternano periodi di occupazione e disoccupazione, è la previsione che la copertura figurativa per i periodi di non lavoro, sia commisurata alla retribuzione percepita, il che consentirà di colmare i vuoti contributivi e di vedere accresciute le prestazioni pensionistiche future.

A livello settoriale è opportuno richiamare le innovazioni apportate al sistema di tutele in caso di disoccupazione per gli operai agricoli a tempo determinato (comma 55)[41]. L'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di uniformare le tutele e di ridurre l'evasione contributiva e il lavoro sommerso fortemente diffusi nel settore. Mentre il sistema precedente delle "soglie" prevedeva tre tassi diversi (30-40-66% per cento) in relazione al numero di giornate di lavoro effettuate nell'anno precedente (51-101-151 giornate annue), quello nuovo prevede un'unica soglia di accesso di 51 giornate ed un tasso unificato pari al 40 per cento della retribuzione, corrisposto per il numero di giornate di iscrizione negli elenchi nominativi, entro il limite di 365 giornate del parametro annuo di riferimento. Nel calcolo dell'indennità si tiene conto anche dei lavori effettuati in altri settori purché l'attività agricola sia prevalente nell'anno o nel biennio. Per garantire il raggiungimento del requisito annuo di 270 contributi giornalieri valido per il diritto e la misura delle prestazioni pensionistiche è stato introdotto (comma 57) un contributo di solidarietà a carico dei lavoratori nella misura del 9% dell'indennità che viene detratto dall'INPS per ogni giornata indennizzata sino ad un massimo di 150 giornate[42]. Oltre alle misure immediatamente operative la legge 247 richiama

---

[39] La riforma punta a realizzare una più stretta connessione tra politiche attive del lavoro e politiche passive attraverso un miglioramento della qualità dell'offerta formativa, l'accrescimento delle opportunità di formazione per i lavoratori e la rimodulazione degli incentivi economici finalizzati all'inserimento /reinserimento lavorativo sulla base delle nuove priorità. Un soggetto cruciale per la politica di "welfare to work", insieme al passaggio chiave della "condizionalità" delle prestazioni erogate, è costituito dai centri per l'impiego.

[40] Rispetto agli incrementi (in termini di durata ed importo) realizzati dal D.L. 35/2005 per il biennio 2005-2006, prorogati a tutto il 2007 dalla legge finanziaria 2007.

[41] La norma attua l'intesa del tavolo agricolo siglata a settembre tra Governo e parti sociali.

[42] Tra le misure per il settore agricolo vi è anche la riduzione dei contributi INAIL per i datori di lavoro che non hanno registrato infortuni nel biennio precedente (comma 60 e 61), la destinazione di parte dell'aliquota contributiva per l'assicurazione disoccupazione al finanziamento delle iniziative di formazione continua per i lavoratori dipendenti del settore agricolo ed il credito d'imposta, applicato in via sperimentale, per ciascuna giornata lavorativa ulteriore rispetto a quelle dichiarate nell'anno precedente. Il credito si applica nelle zone individuate dal regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 in misura differenziata: 1 euro nelle zone di cui all'obiettivo «convergenza» e 0,30 euro in quelle dell'obiettivo «competitività regionale e occupazionale» ;

l'adozione del modello universalistico delle tutele come principio generale della riforma organica degli ammortizzatori sociali.

La delega sul riordino dei servizi per l'impiego prevede la semplificazione e velocizzazione dei flussi di informazioni utili per la gestione del mercato del lavoro Il comma 31 individua tra i principi e criteri direttivi la valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e agenzie private, la definizione di criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego, la revisione e la semplificazione delle procedure amministrative. Viene sottolineato il ruolo chiave del patto di servizio come sintesi degli impegni reciproci della persona in cerca di lavoro (a compiere azioni di ricerca attiva) e della parte pubblica (a formulare proposte formative e di lavoro e a mettere a disposizione servizi qualificati).

Grande importanza riveste a questo proposito l'entrata in vigore, a gennaio 2008, della comunicazione obbligatoria in caso di assunzione, trasformazione, cessazione dei rapporti di lavoro di qualsiasi tipo e durata [43]. L'innovazione consentirà di valorizzare la funzione di monitoraggio per l'analisi del mercato del lavoro a livello nazionale, regionale e locale prevista dall'articolo 17 del decreto legislativo 276 del 2003.

Il comma 32 riguarda la delega sul riordino degli incentivi all'occupazione. Le priorità vengono individuate nell'elevazione del tasso d'occupazione delle donne, dei giovani e delle persone ultracinquantenni tenendo conto degli obiettivi programmatici dell'Unione europea per il 2010. In questo quadro dovrebbe essere ridefinita la disciplina del contratto di inserimento, rimodulato il regime contributivo per i contratti di lavoro a tempo parziale che prevedono un orario inferiore alle 12 ore settimanali[44] e previste agevolazioni per le trasformazioni di rapporti a tempo pieno in rapporti a tempo parziale, anche temporanee e reversibili giustificate da compiti di cura, su richiesta dei lavoratori.

Il comma 67 prevede la costituzione del Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello (aziendale e territoriale) con l'obiettivo di promuovere la produttività e la competitività delle imprese[45], con una dotazione finanziaria pari a 650 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008-2010. Gli incentivi sono erogati alle imprese nei limiti delle risorse stanziate e l'importo annuo massimo delle erogazioni ammesse allo sgravio è stabilito nella misura del 5% della retribuzione percepita (in precedenza era il 3%). Lo sgravio per i lavoratori è pari ai contributi previdenziali a loro carico sulla stessa quota di erogazioni, mentre quello a favore dei datori di lavoro è pari al 25%. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro del lavoro, saranno emanate disposizioni finalizzate a realizzare, per l'anno 2008, la deducibilità ai fini fiscali ovvero l'introduzione di opportune misure di detassazione per ridurre l'imposizione fiscale sulle somme oggetto di questi sgravi, entro il limite complessivo di 150 milioni di euro.

Il comma 71 elimina la contribuzione aggiuntiva sul lavoro straordinario [46].

Ulteriori disposizioni del Protocollo riguardano i lavoratori assunti con contratto a termine e l' incentivazione dell'occupazione stabile. I commi da 39 a 43 introducono modifiche all'articolo 1

[43] Decreto Interministeriale del 30 ottobre 2007 che attua la previsione della Legge Finanziaria 2007 (articolo 1, commi da 1180 a 1185); vedi anche la Parte II di questo Rapporto alla sezione Approfondimenti;

[44] Al fine di promuovere, soprattutto nei settori dei servizi, la diffusione di contratti di lavoro con orario giornaliero più elevato.

[45] Al fine di monitorare l'applicazione e l'andamento della misura che ha durata triennale e carattere sperimentale si istituisce un Osservatorio presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali con la partecipazione delle parti sociali.

[46] La norma abroga l'art. 2, co. 19, della legge n. 549/1995 che prevedeva aliquote diverse in rapporto alla durata, al settore e al numero dei dipendenti;

del decreto legislativo n. 368 del 2001[47]con il richiamo al principio comunitario contenuto nella Direttiva 1999/70/CE che prevede che il contratto di lavoro a tempo indeterminato è la forma comune dei rapporti di lavoro e debbono essere prevenuti gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti a tempo determinato. Il comma 40 introduce una novità sostanziale che riguarda la regolazione della successione di contratti a termine: in base alla legge 247 la successione dei contratti a termine che riguarda lo stesso lavoratore, per lo svolgimento di mansioni equivalenti, non può più protrarsi per un periodo illimitato di tempo ma deve rispettare un limite massimo di 36 mesi di rapporto di lavoro, comprensivi di proroghe e rinnovi e indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro. Una deroga è prevista all'applicazione di questo limite, la cui durata è rimandata ad "avvisi comuni" stabiliti a livello interconfederale dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative: una volta superato il termine di 36 mesi (compresi i 20 o 30 giorni cuscinetto), infatti, sarà possibile stipulare, per una sola volta, tra gli stessi soggetti, un ulteriore successivo contratto a termine a condizione che la stipula avvenga presso la Direzione Provinciale del lavoro competente per territorio e con l'assistenza di un rappresentante sindacale cui il lavoratore sia iscritto o conferisca mandato.[48] Altre novità riguardano il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato che viene stabilito per legge[49] anziché regolato dalla contrattazione collettiva[50]. Questo diritto può essere esercitato per i lavoratori con contratto a termine superiore a sei mesi per le assunzioni effettuate dal datore entro i successivi 12 mesi, con riferimento alle stesse mansioni, a condizione che il lavoratore manifesti in tal senso la propria volontà al datore entro sei mesi (tre per i lavoratori stagionali) dalla data di cessazione del rapporto.

Altre modifiche riguardano le esenzioni dalle limitazioni di utilizzo del tempo determinato (avvio di nuove attività, ragioni di carattere sostitutivo o di stagionalità, nel caso di specifici spettacoli e per i lavoratori di età superiore a 55 anni), mentre è prevista anche una disciplina transitoria dei contratti a termine che prevede un'entrata in vigore diluita nel tempo.[51]

Le novità introdotte dal Protocollo Welfare in tema di contratto di lavoro a tempo parziale riguardano la disciplina delle clausole modificative del rapporto, con il rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva. Il comma 44 abroga l'art.8, comma 2-ter del decreto legislativo n. 61 del 2000 modificato dall'art. 46 del D.lgs. n. 276 del 2003 con il quale si dava la possibilità ai due contraenti del rapporto di lavoro part-time (lavoratore e datore di lavoro) di concordare direttamente l'adozione di clausole elastiche (che consentono di variare la durata dell'orario di lavoro) e di clausole flessibili (che consentono di variare la collocazione dell'orario di lavoro) in assenza di disciplina prevista dalla contrattazione collettiva. Di conseguenza, la possibilità di pattuire con il singolo lavoratore specifiche modalità e condizioni di svolgimento della prestazione lavorativa (attraverso le suddette clausole), non potrà più essere oggetto soltanto di accordo individuale tra il lavoratore ed il datore di lavoro ma sarà consentita al datore solo se espressamente prevista dalla contrattazione collettiva. Un ampliamento viene, inoltre, operato nelle ipotesi di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale per cui è riconosciuta la priorità della trasformazione in caso di patologie oncologiche riguardanti il coniuge, i figli o i

[47] Attuativo della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES.

[48] Vedi paragrafo 2.1 . L'art. 21 del D.lg.112/2008 modifica il comma 40 della legge 247/2007.

[49] Vedi anche l'art. 8–bis della legge n.79/1983;

[50] Il diritto può essere esercitato per i lavoratori con contratto a termine superiore a sei mesi per le assunzioni effettuate dal datore entro i successivi 12 mesi, con riferimento alle stesse mansioni, a condizione che il lavoratore manifesti in tal senso la propria volontà al datore entro sei mesi (tre per i lavoratori stagionali) dalla data di cessazione del rapporto

[51] Vedi paragrafo 2.1. L'art. 21 del D.lg.112/2008 ha modificato il comma 40 della legge 247/2007. Con l'articolo 21 del recente decreto legge 112/2008, il limite massimo di 36 mesi potrà essere soggetto a deroga dai contratti collettivi, stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali , così come sarà diversamente disciplinato il diritto di precedenza.

genitori del lavoratore e nel caso in cui il lavoratore assista una persona convivente con totale e permanente inabilità lavorativa oppure in caso di richiesta del lavoratore con figlio convivente di età non superiore a 13 anni o con figlio convivente portatore di handicap.

Intervenendo sul D.lgs. n.276/2003 i commi 45 e 46 dell'art.1 aboliscono il lavoro intermittente (a chiamata o job on call)[52], ora ripristinato dal D.lg.112/2008 [53] ed il contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*).

Il comma 30 autorizza il Governo, previa intesa con le Regioni e le parti sociali, a rivedere con uno più decreti legislativi la disciplina in materia di apprendistato sulla base di quattro principi e criteri direttivi: 1) rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva; 2) individuazione di standard nazionali di qualità della formazione in materia di profili professionali e percorsi formativi, certificazione delle competenze, validazione dei progetti formativi individuali e riconoscimento delle capacità formative delle imprese, anche al fine di facilitare la mobilità territoriale degli apprendisti, oggi resa difficile da criteri diversi tra regione e regione che in materia formativa, hanno competenza primaria ed esclusiva; 3) l'individuazione di meccanismi in grado di garantire la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'attuazione uniforme ed immediata su tutto il territorio nazionale della relativa disciplina con riferimento all'apprendistato professionalizzante; 4) adozione di misure volte ad assicurare il corretto utilizzo dei contratti di apprendistato.

Riguardo ai soggetti deboli del mercato del lavoro (disabili, giovani, donne), riprendendo alcuni concetti già espressi nel D.L.vo n. 276/2003, le nuove disposizioni (nuovo art.12 bis) prevedono la possibilità di stipulare convenzioni per l'assunzione di disabili che presentino particolari problemi di inserimento lavorativo. Il legislatore interviene sulla legge 68 del 1999 e abroga l'art.14 del decreto legislativo n. 276/2003 offrendo alle imprese la possibilità di inserire nel rapporto convenzionale con i servizi per l'impiego nuovi soggetti (cooperative sociali, imprese sociali, disabili liberi professionisti, datori di lavoro privati non tenuti all'obbligo di assunzione) che possono stipulare in qualità di ospitanti apposite convenzioni finalizzate all'inserimento temporaneo di disabili. Le convenzioni non possono riguardare più di un lavoratore disabile, se il datore di lavoro occupa meno di 50 dipendenti, ovvero più del 30 per cento dei lavoratori disabili da assumere ai sensi dell'articolo 3, se il datore di lavoro occupa più di 50 dipendenti. per periodi non superiori a 12 mesi e per non più di un disabile se l'impresa occupa meno di 50 dipendenti. Gli inserimenti avverrebbero a fronte dell'impegno dei datori di lavoro tenuti all'obbligo di affidare loro commesse di lavoro.

Per favorire l'occupazione giovanile vengono istituiti dal primo gennaio 2008 (art. 1 c.72-74), presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, tre Fondi di sostegno per i giovani. Gli stanziamenti (150 milioni di euro per l'anno 2008) consentiranno ai giovani under25 (29 se laureati) di accedere a finanziamenti agevolati. Il primo fondo, destinato ai lavoratori a progetto (co.co.co. e co.co.pro) iscritti alla gestione separata dell'INPS erogherà prestiti fino ad un massimo di 600 euro mensili al massimo per 12 mesi per far fronte ad eventuali cadute del reddito collegate ad attività intermittenti; il secondo (Fondo per il microcredito) promuoverà le attività innovative, in particolare delle donne ed il terzo sosterrà l'avvio di nuove attività e il trasferimento generazionale nelle piccole imprese dell'artigianato, del commercio e del turismo, dell'agricoltura e della cooperazione.

Al fine di una maggiore conciliazione tra lavoro e vita familiare a cui è legata la partecipazione e l'occupazione femminile, sono previsti incentivi e sgravi contributivi mirati, la revisione della normativa sui congedi parentali (finalizzata alla loro estensione ed alla fruizione

52 Il legislatore ha comunque previsto la delega alla contrattazione collettiva per l'individuazione di specifici rapporti di lavoro per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo nel settore del turismo e dello spettacolo (comma47).

53 Vedi paragrafo 2.1

delle indennità), il rafforzamento degli istituti previsti dall'art. 9 della legge n. 53/2000, con particolare riguardo al contratto a tempo parziale ed al telelavoro.

Per quanto riguarda l'esercizio transitorio, la Circolare n.7/2008 del Ministero del Lavoro chiarisce la questione dell'efficacia dei contratti ribadendo il principio generale della non retroattività della legge (art. 11, disposizioni attuative del codice civile). Ne consegue l'operatività delle norme abrogate dalla legge 247 per i contratti stipulati prima del primo gennaio 2008.

2.3 La legge 123 del 2007 sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e di contrasto del lavoro irregolare

Dopo il decreto legge 223/2006 convertito nella legge 248/2006 (c.d. pacchetto Bersani) che ha introdotto, per il settore dell'edilizia, misure di contrasto al lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro, il Decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 257, che ha stabilito nuove norme in materia di tutela dai rischi di amianto e le disposizioni per la sicurezza della Finanziaria 2007[54], particolare importanza assume la legge n.123/2007 che oltre alla delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro prevede una serie di provvedimenti immediatamente operativi che modificano il D.Lgs. n. 626/1994 e inseriscono ulteriori sanzioni nei confronti dei trasgressori.

In dettaglio, la legge (art. 3) prevede l'obbligo del committente pubblico e privato di redigere un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare le interferenze nei contratti di appalto o d'opera. L'imprenditore committente risponde in solido con l'appaltatore e con gli eventuali sub-appaltatori per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal sub-appaltatore, non risulti indennizzato ad opera dell'INAIL. Viene introdotto il principio che i costi della sicurezza devono risultare negli appalti e introduce il concetto di valutazione dei rischi interferenti per la contemporanea presenza di lavoratori di più imprese in uno stesso ambiente di lavoro. Inoltre, si introduce l'obbligo per il datore di lavoro di consegnare al Responsabile per la sicurezza sui luoghi di lavoro, su richiesta di questi e per l'espletamento della sua funzione, copia del Documento di valutazione dei rischi del registro degli infortuni sul lavoro.

Un importante novità della legge è costituita dalle disposizioni trattate dall'articolo 5 che prevedono la sospensione di ogni attività imprenditoriale per tutte le attività produttive, compresa l'edilizia, e le condizioni per la revoca del provvedimento in caso di impiego di personale in "nero" (non risultante dalle scritture in misura del 20%) oppure di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Lo stesso obiettivo viene perseguito tramite l'art. 6 che stabilisce che il personale di tutte le imprese appaltatrici o subappaltatrici e i lavoratori autonomi, sono tenuti ad esporre una tessera di riconoscimento, corredata di fotografia contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro. L'articolo 8 ribadisce come il costo della sicurezza non possa essere soggetto a ribasso d'asta: nelle gare di appalto e nella valutazione delle offerte per l'affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, e che gli enti aggiudicatari sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture.

Nell'aprile 2008, in attuazione dell'articolo 1 della legge delega 123/2007, è stato approvato in via definitiva il decreto legislativo n.81/2008 sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Gli interventi di riordino sono stati numerosi, tutti volti ad alzare il livello di protezione dei dipendenti

[54] La Finanziaria 2007 ai commi 779-782 prevede la riduzione dei premi per l'assicurazione infortuni su lavoro e malattie professionali per le aziende artigiane che rispettano le norme sulla sicurezza; ai commi 1177-1179, l'inasprimento delle sanzioni per la violazione delle norme sulla sicurezza; al comma 1186, il finanziamento di progetti di ricerca per la sicurezza del lavoro nei settori ad alto rischio; al comma 1187, ha istituito un fondo per i familiari delle vittime sul lavoro.

ed a semplificare gli adempimenti burocratici per le imprese, favorendo la messa in sicurezza delle strutture. Questi vengono estesi a tutti i lavoratori: dipendenti, autonomi ed equiparati, a domicilio e a distanza, di impresa familiare e flessibili. I punti cardine riguardano: gli obblighi per il datore di lavoro, le sanzioni, la sospensione dell'attività dell'impresa e l'interdizione alla partecipazione ad appalti pubblici nonché la sorveglianza sanitaria.

2.4 La finanziaria 2008 ed altri provvedimenti

L'articolo 2 della legge finanziaria (legge 24 dicembre 2007, n. 244) è dedicato in maniera specifica alle disposizioni inerenti il mercato del lavoro.Tra le più significative, quelle relative ai commi 509 e 510, in cui si prevede per coloro che sono alla ricerca di prima occupazione un bonus per la formazione professionale utilizzabile per accrescere le opportunità occupazionali e spendibile anche presso l'impresa che procede all'assunzione con contratto a tempo indeterminato. Il comma 526 prevede a titolo sperimentale per il 2008 l'erogazione di un *voucher* per finanziare progetti di formazione tesi al reinserimento e alla riqualificazione professionale degli iscritti alla Gestione separata.

Il comma 519 si occupa della stabilizzazione del personale dell'ISFOL, prevista dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 con un incremento a decorrere dall'anno 2008 del contributo ordinario annuale per il funzionamento e le attività dell'Istituto medesimo di 25 milioni di euro per l'anno 2008 e di 30 milioni di euro annui dall'anno 2009. La stabilizzazione prevede una trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato e delle collaborazioni a progetto in contratti a tempo determinato.

I commi da 521 a 524 stabiliscono un limite di spesa di 460 milioni di euro per il 2008 55 per i trattamenti straordinari di integrazione salariale, di mobilità e di disoccupazione speciale, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionale, 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 intervenuti entro il 15 giugno 2008 che recepiscono le intese già stipulate in sede territoriale ed inviate al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali entro il 20 maggio 2008 (ammortizzatori sociali cosiddetti in deroga)[56].

Con i commi da 532 a 534 , l'articolo 2 destina risorse INAIL per l'attuazione della legge 123 del 2007 che detta norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Viene, inoltre, incrementato il Fondo per il sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro.

L'articolo 3 (comma 1239) estende le disposizioni relative al diritto al collocamento obbligatorio di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407, e successive modificazioni,agli orfani o, in alternativa al coniuge superstite di coloro che sono morti per fatto di lavoro, o siano deceduti a causa dell'aggravarsi delle mutilazioni o infermità che hanno dato luogo ad una rendita da infortunio sul lavoro.

La legge di conversione del decreto legge 248 del 2007, c.d. Decreto "Mille proroghe", approvata al Senato il 27 febbraio 2008, contiene ulteriori disposizioni in tema di rapporti di lavoro, in un ottica di contrasto del lavoro irregolare e stabilizzazione del lavoro precario. Tra le più

---

[55] 45 milioni di euro sono destinati al trattamento di integrazione salariale e mobilità ai lavoratori del commercio, agenzie di viaggio e turismo e alle imprese di vigilanza con più di 50 addetti e 30 milioni di euro per la la proroga di 24 mesi del trattamento straordinario di integrazione salariale per crisi aziendale o crisi settoriale. E' confermata anche per il 2008 l'iscrizione nelle liste di mobilità dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo da aziende con meno di 15 dipendenti, con la conseguente ammissione dei datori di lavoro, in caso di assunzione, agli sgravi contributivi previsti dalla legge 223/1991 nel limite di 45 milioni di euro a carico del Fondo per l'occupazione. Viene prorogata per il 2008 (comma 531) la possibilità di stipulare contratti di solidarietà per le imprese che non rientrano nel campo di applicazione di tale disciplina, e reintrodotto il credito d'imposta per i nuovi occupati a tempo indeterminato al Sud.

[56] Ad aprile 2008 è stato emanato il decreto interministeriale che dispone l'attribuzione alle Regioni di 297,5 milioni di euro.

rilevanti, la proroga delle norme sull'emersione dal lavoro nero e sulla stabilizzazione dei rapporti di lavoro previste dalla legge 296/2006 (legge Finanziaria 2007 ai commi 1202-1210)[57]. Il nuovo termine entro cui dovranno essere stipulati gli accordi sindacali nelle aziende che intendono avvalersi del meccanismo di stabilizzazione è il 30 settembre 2008. Recentemente, con la circolare n. 8/08 del Ministero del Lavoro e la circolare 49/08 dell'INPS è stato chiarita l'assenza di limiti temporali alla stabilizzazione, a condizione che le collaborazioni "oggetto" di trasformazione siano già esistenti e ancora in essere. In sostanza non potranno essere stabilizzate con il pagamento agevolato del contributo straordinario le collaborazioni già stabilizzate in modo coattivo (quelle per le quali devono essere versati all'INPS i contributi mancanti).

Allo scopo di contrastare la sperequazione di trattamento tra contratti collettivi di lavoro stipulati da diverse organizzazioni sindacali, l'art. 24 ter prevede l'obbligo per le aziende cooperative, nel caso in cui in determinati settori sussistano più contratti collettivi di lavoro, di applicare i livelli retributivi previsti da quelli sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Tra le altre disposizioni sul mercato del lavoro si segnalano le proroghe in tema di ammortizzatori sociali, in particolare per i lavoratori licenziati da enti non commerciali nel settore della sanità privata in crisi aziendale, il restringimento dei requisiti d'accesso al credito d'imposta per le imprese che effettuano assunzioni a tempo indeterminato nelle regioni del Mezzogiorno ed il trasferimento delle funzioni del Comitato del lavoro non regolare previsto dall'art. 78 della legge 448/1998 (che ha operato fino al 31 gennaio 2007) alla Cabina di regia nazionale di coordinamento ai sensi del comma 1156 lett. a della legge 296/2006.

2.5 Provvedimenti regionali in materia di lavoro[58]

Il prospetto che segue illustra i principali interventi normativi di politica attiva del lavoro, relativi al biennio 2006-2008, realizzati da ciascuna Regione e Provincia Autonoma in materia di collocamento, contrasto alla disoccupazione, politiche di sostegno, stabilizzazione occupazionale ed emersione del lavoro irregolare.

A fronte dell'iniziale conflittualità che ha caratterizzato i rapporti Stato-Regioni in materia di politiche attive del lavoro immediatamente dopo l'entrata in vigore della Riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost. n. 3/01)[59], negli ultimi anni sembra ormai essersi avviata una rinnovata fase di cooperazione tra Stato-Regioni-Province, in particolare nel campo delle reti informatiche in materia di domanda-offerta di lavoro (Borsa del Lavoro) e dei progetti relativi al reinserimento al lavoro dei soggetti percettori di misure di sostegno al reddito.

La concreta attuazione della riforma costituzionale in senso federale, concedendo ampi spazi alla potestà legislativa regionale e determinando l'affermazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e diversificazione, ha progressivamente consentito alle Regioni, nell'ambito della propria competenza normativa ed amministrativa, di attuare interventi più o meno incisivi in materia di:

- istruzione e formazione professionale, anche in integrazione tra loro;
- qualificazione e potenziamento dei servizi per l'impiego;

[57] Ai commi 1202-1210 la legge 296/2006 (Legge Finanziaria 2007) prevede la possibilità di regolarizzare le collaborazioni coordinate e continuative, anche a progetto, svolte senza i requisiti di legge , trasformandole in contratti di lavoro dipendente, a tempo indeterminato o a termine (con durata non inferiore a 24 mesi).

[58] A cura di Giovanna Cruciani e Rossana Lo Schiavo.

[59] Con L. Cost. n. 3/01 ("Riforma del Titolo V della Costituzione"), in un'ottica di decentramento e miglior "allocazione" delle funzioni, il legislatore ha notevolmente inciso sul quadro normativo preesistente, modificando, tra l'altro, il sistema delle competenze legislative Stato-Regioni

- iniziative a sostegno dell'occupazione e stabilizzazione dei lavoratori precari e dei lavoratori utilizzati in attività socialmente utili;
- tutela, sicurezza e qualità del lavoro;
- contrasto ed emersione del lavoro irregolare.

Gran parte dei provvedimenti normativi regionali del biennio 2006-2008 ha riguardato in primis la programmazione, gestione e controllo delle attività formative e delle politiche attive del lavoro, in un'ottica di efficienza ed equità sociale del mercato e di valorizzazione dell'attività delle parti sociali.

Numerose sono state, infatti, le azioni a sostegno dell'occupazione giovanile, realizzate attraverso interventi in materia di formazione professionale (anche mediante la formazione in alternanza, l'apprendistato e la formazione personalizzata erogata con i voucher formativi), nonché in materia di collocamento, attraverso l'attribuzione di un rinnovato ruolo ai Servizi per l'impiego, anche a seguito dell'approvazione dei Programmi Operativi Regionali (POR) – non menzionati nel prospetto – mediante azioni complementari finanziate con le risorse del FSE e ad integrazione degli interventi programmati dai Piani Operativi Nazionali (PON).

Dall'esame della normativa regionale emerge, peraltro, il perdurare, a livello territoriale, di una sussistente disparità tra legislazioni regionali, caratterizzata dalla costruzione di servizi per l'impiego altamente personalizzati ed in chiave "proattiva" nel Centro-Nord e dalla prevalenza di servizi di natura più tradizionale e di un'attività incentrata sugli adempimenti amministrativi al Sud.

In tema di iniziative a sostegno dell'occupazione, infine, accanto ai diversi interventi normativi realizzati da ciascuna Regione, sono attualmente in corso di attuazione alcuni progetti promossi e gestiti da Italia Lavoro S.p.A. per conto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, in gran parte finalizzati a promuovere, individuare e sostenere forme di stabilizzazione occupazionale delle fasce deboli del mercato del lavoro e lo sviluppo dei servizi per le imprese e per i cittadini. Tra questi non può non menzionarsi il programma PARI ("Programma di Azione per il Re-Impiego di lavoratori svantaggiati"), al quale hanno aderito 18 Regioni, rivolto ai lavoratori svantaggiati (disoccupati, specie di lungo periodo, e percettori di ammortizzatori sociali), per i quali il progetto prevede un "sistema delle convenienze", consistenti in voucher formativi e in specifiche misure di sostegno al reddito.

In estrema sintesi, tale programma è volto a realizzare il trasferimento ai servizi per il lavoro di modelli e strumenti per la messa in campo di azioni di reimpiego e di assistenza al reimpiego, il monitoraggio del bacino dei soggetti percettori di ammortizzatori sociali, nonché la promozione e lo sviluppo di nuova occupazione.

Prospetto 1 **Quadro riassuntivo dei provvedimenti regionali in materia di lavoro biennio 2006-2008**

REGIONE	ATTO	DESCRIZIONE
Abruzzo	D.G.R.n. 1494/06	Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione (DLgs 10 settembre 2003, n. 276, art. 50) – Accordo-quadro.
	D.G.R. n. 50/07	Proroga incentivi regionali diretti a favorire la stabilizzazione occupazionale dei lavoratori utilizzati in attività socialmente utili sino 31 dicembre 2006 – Individuazione nuovi destinatari sussidio speciale PARI e proroga sussidio speciale P.A.R.I. fino ad un massimo di 10 mesi lavoratori già beneficiari di tale trattamento per sei mesi a decorrere dal mese di agosto 2006.
Basilicata	L. R. n. 28/06 - D.G.R. N. 634/07	Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato – Adozione provvedimenti attuativi
	L.R. n. 27/07	Monitoraggio del fenomeno infortunistico e misure per la prevenzione degli infortuni e per la sicurezza e la salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro
Calabria	Regolamento Regionale n. 2/06	Regolamento per il funzionamento della Commissione Regionale della Calabria per l'emersione del lavoro non regolare.
Campania	D.G.R. n. 160/06	Apprendistato professionalizzante di cui all'art. 49 D.Lgs. n. 276/03. Indirizzi operativi per una prima sperimentazione
	D.G.R. n. 997/06	Programma di azioni di sostegno e accompagnamento alla fuoriuscita incentivata dal bacino dei lavoratori socialmente utili
	Regolamento n. 6/2007	Regolamento di attuazione del Credito di Imposta per l'incremento dell'occupazione.
Emilia Romagna	D.G.R. n. 140/08	Approvazione disposizioni in merito alla programmazione, gestione e controllo delle attività formative e delle politiche attive del lavoro comprensive delle disposizioni di cui al capo II, sezione II e capo III, sezione IV della L.R. 12/2003 ("Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro").
	D.G.R. n. 346/08	Disposizioni regionali per l'attuazione degli interventi di stabilizzazione occupazionale e dell'invito per la realizzazione delle iniziative rivolte ai destinatari del Programma PARI.
Friuli Venezia Giulia	D.P.nn.99-100-227-237/06; D.P. nn. 25-33-295-326-399-427/07	L.R. n. 18/05 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) – Regolamenti di attuazione

Prospetto 1 (segue) Quadro riassuntivo dei provvedimenti regionali in materia di lavoro biennio 2006-2008

REGIONE	ATTO	DESCRIZIONE
Lazio	L. R. n. 9/06 - Regolamento Regionale 21 giugno 2007, n. 7	Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato – Adozione provvedimenti attuativi.
	D.G.R. n. 583/06	Attivazione nodo regionale della Borsa Continua Nazionale del Lavoro secondo l'offerta sussidiaria del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, art. 15 del DLgs 276/2003 - Attivazione e sviluppo Sistema Informativo Lavoro (SIL).
	D.G.R. n. 778/06	Indirizzi operativi in ordine ai Servizi per l'impiego e all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro in attuazione del D.P.R. n. 442/00 e dei D.Lgs. n. 181/00 e n. 297/02
	L. R. n. 16/07	Disposizioni dirette alla tutela del lavoro, al contrasto e all'emersione del lavoro non regolare.
	D.G.R. n. 849/07	Programmazione attività II semestre 2007-I semestre 2008 per lo Sviluppo del Portale Regionale Lavoro, del Nodo Regionale del Sistema Informativo Lavoro e del Nodo Regionale di Borsa Lavoro.
Liguria	L.R. n. 1/06 (art. 15)	Disposizione collegate alla Legge Finanziaria 2006. Disciplina transitoria dell'apprendistato professionalizzante.
	L.R. n. 4/06	Interventi regionali a favore di lavoratori in mobilità o in cassa integrazione straordinaria.
	D.G.R. n. 326/06	Adesione al Programma "PARI - Programma d'Azione per il Re-Impiego di lavoratori svantaggiati" del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed approvazione del relativo progetto esecutivo" - "Interventi integrati di politiche attive nella Regione Liguria. Progetto esecutivo.
	D.G.R. n. 341/06	Approvazione del Programma integrato "Ricomincio da 40" relativo a interventi di ricollocazione professionale destinati a lavoratori con almeno 40 anni di età disoccupati o in mobilità
	L.R. n. 7/07 - D.G.R. n. 1332/07	Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati. - Approvazione del progetto per l'inserimento socio-lavorativo di giovani immigrati extracomunitari presentato dalle Province.
	L. R. n. 30/07	Norme regionali per la sicurezza e la qualità del lavoro
	D.G.R. n. 920/07	Ripartizione ulteriori risorse finanziarie relative alla misura "contributi all'inserimento del programma PARI - programma d'azione per il re-impiego di lavoratori svantaggiati" - dgr 326/2006".
	D.G.R. n. 10/08	Indirizzi regionali relativi all'accreditamento dei datori di lavoro e alla trasmissione informatica delle comunicazioni da essi dovute ai servizi competenti

Prospetto 1 (segue) Quadro riassuntivo dei provvedimenti regionali in materia di lavoro biennio 2006-2008

REGIONE	ATTO	DESCRIZIONE
Lombardia	L.R. n. 22/06	Il Mercato del Lavoro in Lombardia.
	Decreto Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro Lombardia del 13 novembre 2006, n. 12582	Apprendistato - approvazione del dispositivo regionale "Azioni di sistema nell'ambito della sperimentazione relativa all'art. 50 del DLgs n. 276/2003" in attuazione del protocollo d'intesa tra regione Lombardia e Ministero del Lavoro per la realizzazione di azioni sperimentali relative all'art. 50 del Decreto Legislativo 10 settembre 2003 n. 276".
Marche	L.R. n. 4/06	Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 2/05 "Norme Regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro"
Molise	L.R. n. 10/06	Modifiche alla Legge Regionale 3 agosto 1999, n. 27 (Organizzazione delle Politiche Regionali del Lavoro e del Sistema Regionale dei Servizi per l'Impiego, concernenti l'ampliamento dei compiti dell'Agenzia Regionale Molise Lavoro)
	L.R. n. 3/08	Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato
Piemonte	L.R. n.36/2006	Autorizzazione ed accreditamento dei soggetti operanti nel mercato del lavoro regionale.
	L.R. n. 2/07	Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato
Puglia	L.R. n. 4/06	Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti
	L.R. n. 28/06	Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare
	D.G.R. n. 1125/06	Linee guida per l'attuazione della Legge Regionale 22 novembre 2005, n. 13 in materia di apprendistato professionalizzante
	L.R. n. 7/07	Norme per politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia
Sardegna	Accordo Stato Regioni del 26.1.2006, n. 2407	Attuazione dell'art. 2 commi 2, 3, 4 e 5 del D.Lgs. 195/2003 che integra il D.Lgs. 626/1994, in materia di prevenzione e protezione dei lavoratori nei luoghi di lavoro
	D.G.R. n. 36/6/06	Apprendistato professionalizzante
	D.G.R. n.48/36/06, n. 50/36/07; n. 12/20/08	Regolamenti di attuazione della L.R. n. 20/05 (Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro).
	L.R. n. 2/07 (art. 35) - D.G.R. n. 43/1/2007	Programma di interventi finalizzati all'occupazione stabile e al superamento della precarietà del lavoro.
	L.R. n.3/08 (art. 6)	Disposizioni in materia di Lavoro e Formazione Professionale. Indizione della Conferenza Regionale per l'Occupazione

Prospetto 1 (segue) Quadro riassuntivo dei provvedimenti regionali in materia di lavoro biennio 2006-2008

REGIONE	ATTO	DESCRIZIONE
Sicilia	L.R. n. 16/06	Misure per la stabilizzazione del personale precario proveniente dal regime transitorio dei lavori socialmente utili.
	L.R. n.27/07 (art.2) – Circolare Regione Sicilia n. 87/08	Prosecuzione nelle attività socialmente utili – Disposizioni varie – Direttive attuative e chiarimenti
Toscana	L. R. n. 37/06 e n.40/07 – Regolamenti regionali n. 51/R e 52/R del 2007 - Delibera del Consiglio Regionale n. 93/2006	Modifiche al Testo Unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (L. R. n. 32/2002) ed ai Regolamenti Regionali di attuazione n.47/03 e n.7/04.
	D.G.R. n.398/06 e n.123/07	Approvazione indirizzi per iniziative a sostegno dell'occupazione.
	D.G.R. n. 502/06	Approvazione indirizzi in materia di controllo sanitario di lavoratori minori con contratto di apprendistato
	D.G.R. n. 123/07	Delibera della Giunta Regionale 398/06. Approvazione indirizzi per iniziative a sostegno dell'occupazione. Modifiche". Donne. Reinserimento e inserimento lavorativo. Lavoratori in mobilità
	D.G.R. nn. 451-676 e 966/07	Trasmissione informatica delle comunicazioni obbligatorie relative al rapporto di lavoro
Prov. Aut. Bolzano	Decreto Presidente della Provincia n.11/05	Regolamento sulla mediazione al lavoro pubblica
	L. Prov. N. 2/06	Ordinamento dell'apprendistato
	Circolare del 15/03/2007	Linee guida dell'obbligo di comunicazione dei rapporti di lavoro in Provincia di Bolzano.
Prov. Aut. Trento	L.Prov. n. 6/06	Disciplina della formazione in apprendistato.
	L.Prov. 4/07	Interventi per favorire l'accesso alla professione e la formazione continua nelle professioni intellettuali
Umbria	L.R. n. 10/07	Ulteriori modificazioni della L. 41/98 (Norme in materia di politiche regionali del lavoro e di Servizi per l'Impiego) - Soppressione dell'Agenzia Umbria Lavoro.
Valle d'Aosta	D.G.R. n. n. 373/2007	Adozione del programma annuale degli interventi di politiche attive del lavoro, delle azioni di formazione professionale, di orientamento e sviluppo dei servizi per l'impiego, ai sensi dell'art. 5 L.R. n.7/03 e dell'art. 10 L.R. n. 30/06.
	L.R. n. 32/07 (art.14)	Interventi in materia di politica del lavoro. Modificazioni alla Legge Regionale 31 marzo 2003, n. 7.
Veneto	D.G.R. n. 3128/07	Approvazione dell'Accordo tra la Regione Veneto e le Parti Sociali Regionali per il coordinamento della programmazione delle attività finalizzate al sostegno della formazione continua

3. Le politiche del lavoro[60]

3.1 Il quadro generale delle politiche del lavoro

Questo capitolo presenta un quadro complessivo delle misure di politica occupazionale e del lavoro sulla base dei dati di consuntivo per l'anno 2006. La classificazione utilizzata è quella Eurostat LMP (*Labour Market Policies*) che definisce come "*interventi di politica occupazionale tutti gli interventi pubblici nel mercato del lavoro che agiscano in modo selettivo per favorire gruppi con difficoltà occupazionali (disoccupati, occupati a rischio di perdita involontaria del proprio lavoro, persone inattive che intendono entrare nel mercato del lavoro e sono in qualche modo svantaggiate)*"[61]. E' opportuno ricordare che nel 2006 la metodologia Eurostat ha subito alcune modifiche, in particolare riguardo la classificazione degli interventi di politica occupazionale, ove alla tradizionale distinzione tra politiche attive e politiche passive si è sostituita una tripartizione, basata sulla distinzione dei servizi (definiti come attività legate all'ausilio nella ricerca di lavoro), misure (altri interventi che forniscono supporto temporaneo per gruppi di soggetti svantaggiati nell'accesso al mondo del lavoro) e supporto (interventi che forniscono assistenza finanziaria, direttamente o indirettamente, ad individui per ragioni legate al mercato del lavoro). Oltre alla volontà di eliminare la connotazione negativa legata all'aggettivo "passive", i cambiamenti apportati sono volti a separare i servizi per l'impiego dal resto degli strumenti volti a favorire l'occupazione di specifici gruppi di soggetti: ciò per ragioni legate sia alla difficoltà di misurare i servizi, che per il diverso peso che questi hanno rispetto ad altri tipi di interventi (cosa che renderebbe problematica l'aggregazione dei dati).

Come di consueto il nostro rapporto applica la metodologia Eurostat con alcune modifiche volte a meglio rendere conto delle peculiarità del mercato del lavoro italiano, permettendo tuttavia di risalire al quadro armonizzato per il tramite di alcune semplici riclassificazioni[62].

La tavola 1 riassume le spese per le politiche del lavoro, suddivise in servizi, misure (al cui interno sono collocate anche le agevolazioni economiche a carattere territoriale) e sostegno del reddito. In fondo alla tavola, dopo la riga dei totali si dà conto di alcune politiche tra loro eterogenee che, pur non potendo essere a pieno titolo definibili come di politica del lavoro (secondo la definizione Eurostat), rappresentano comunque interventi selettivi nel mercato del lavoro, di formazione, misure settoriali (la metà delle quali riconducibili al settore agricolo), di sostegno alla contrattazione collettiva di 2° livello (decontribuzione della quota variabile di salario legata alla produttività)[63].

---

[60] A cura di Libero Calvitto e Gabriella Di Lelio

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

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

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

Tav. 1 Spese per politiche del lavoro - dati in migliaia di euro - anni 2001-2006

class. LMP	Misure	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0	SPI: spese per il personale dipendente [a]	n.d.	n.d.	n.d.	304.000	309.000	321.000*
0	SPI: spese generali (FSE e Min. Lavoro)	97.692	138.135	218.745	212.943	129.747	111.029
1	Orientamento, consulenza, inform. (FSE)	8.383	23.381	66.565	87.706	109.574	86.653
2	Formazione professionale	260.618	463.074	1.028.663	855.476	650.442	636.534
2	Contratti a causa mista	2.419.821	2.491.028	2.521.733	2.338.436	2.242.614	1.946.109
4	Incentivi alle assunzioni	3.290.392	4.996.754	4.246.126	2.868.647	2.474.285	2.356.558
4	Incentivi alla stabilizzazione dei posti lavoro	462.576	506.672	616.368	574.939	589.188	603.713
4	Incentivi al mantenimento dell'occupazione	169.777	38.353	8.555	8.266	6.669	9.145
–	Sgravi a carattere territoriale	407.403	114.304	27.222	31.519	52.788	30.272
5	Incentivi per i disabili	74.554	77.213	87.174	87.659	94.622	32.493
6	Creazione diretta di posti di lavoro	556.861	450.207	388.050	155.127	145.068	129.210
7	Incentivi all'autoimpiego [b]	834.668	331.897	675.798	745.269	737.993	629.122
Totale misure (ex politiche attive) (2-7)		**8.476.670**	**9.469.502**	**9.599.690**	**7.665.337**	**6.993.669**	**6.373.156**
8	Trattamenti di disoccupazione	6.498.032	6.844.896	6.895.191	8.306.416	9.560.552	9.596.535
9	Pensionamenti anticipati	731.910	560.220	483.363	362.978	288.652	398.432
Totale supporto (ex politiche passive) (8-9)		**7.229.942**	**7.405.116**	**7.378.554**	**8.669.394**	**9.849.205**	**9.994.967**
Totale misure e supporto (ex politiche attive e passive) (2-9)		**15.706.612**	**16.874.618**	**16.978.244**	**16.334.731**	**16.842.874**	**16.368.122**
Sgravi a carattere settoriale		2.173.861	2.136.599	2.683.848	2.914.539	2.869.297	3.374.236
Riduzioni contributive in base alla natura della retribuzione [c]		433.266	474.363	472.251	543.048	520.598	517.368
Promozione della formazione degli adulti		235.287	256.336	323.312	271.126	279.101	212.819
Interventi per l'attuazione dell'obbligo formativo		220.997	188.406	450.652	404.946	606.353	319.605
Interventi di formazione cofinanziati FSE		110.073	186.002	381.759	391.712	362.048	309.990
Azioni di sistema nel campo della formazione e dell'istruzione		60.497	217.360	343.886	389.604	338.493	423.898
Incentivi alle piccole imprese finalizzati all'incremento occupazionale		111.360	260.703	36.410	438.481	111.581	89.624
Promozione delle pari opportunità		0	4.344	4.594	3.847	2.958	4.305
Pensionamenti anticipati per motivi di rischio salute		241.454	683.983	896.340	978.799	1.094.755	1.182.435

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

[a] Dati stimati

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

[c] In gran parte la voce è costituita dal sostegno alla contrattazione collettiva di II livello

* Il valore esposto è una stima indiretta ottenuta sulla base del costo del lavoro medio e del numero di operatori, in continuità con quanto fatto nel biennio precedente. E' in corso la revisione del procedimento che dovrebbe portare a ricostruire quanto prima la serie storica dei dati sulla base di informazioni statistiche accurate Del resto anche EUROSTAT sembra avere chiari i limiti delle informazioni raccolte, testimoniati dai confronti dei dati tra paesi che mostrano un campo di variazione spiegabile più con la diversa interpretazione delle definizioni che con la specificità, pure presente, dei modelli.

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segr. Gen. - Div. V) su dati propri e INPS, Ministero dell'Economia, Ministero delle Sviluppo, ISFOL

Nel 2006 la spesa complessiva per le politiche del lavoro ammonta, secondo i dati di consuntivo, a circa 16,4 miliardi di euro, risultando in lieve diminuzione rispetto al 2005 per effetto della riduzione della quota percentuale di spesa destinata alle politiche attive (comprensive di incentivi) che passano in un anno da 6,9 a 6,4 miliardi di euro e dell'aumento della spesa per le misure di sostegno del reddito che da 9,8 raggiungono quasi 10 miliardi di euro.

Tav. 2 Spese per politiche del lavoro - composizione percentuale- anni 2001-2006

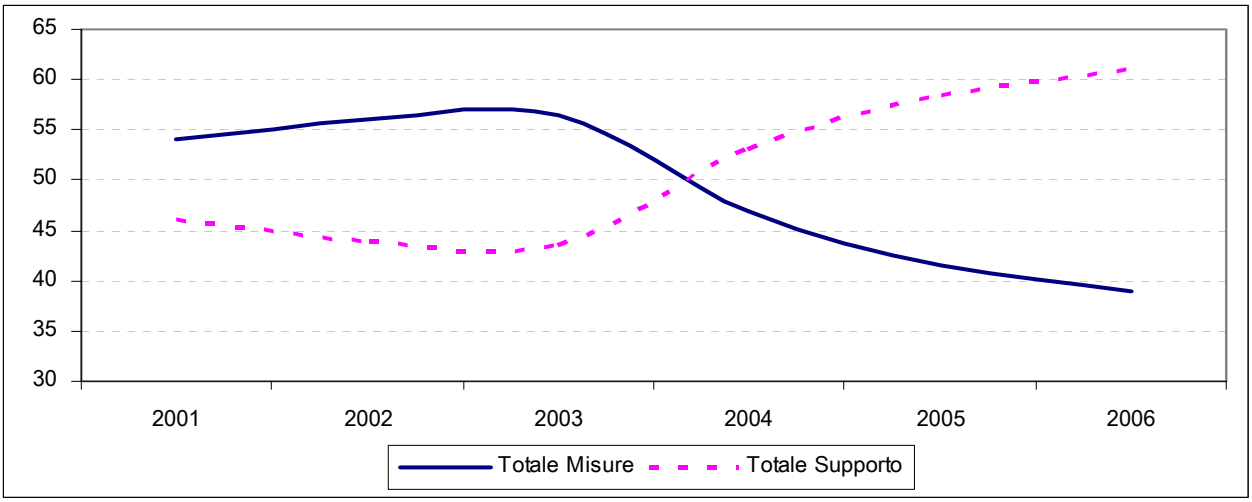
class. LMP	Politiche	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2	Formazione professionale	1,7	2,7	6,1	5,2	3,9	3,9
2	Contratti a causa mista	15,4	14,8	14,9	14,3	13,3	11,9
4	Incentivi alle assunzioni	20,9	29,6	25,0	17,6	14,7	14,4
4	Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro	2,9	3,0	3,6	3,5	3,5	3,7
4	Incentivi al mantenimento dell'occupazione	1,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1
—	Sgravi a carattere territoriale	2,6	0,7	0,2	0,2	0,3	0,2
5	Incentivi per i disabili	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,2
6	Creazione diretta di posti di lavoro	3,5	2,7	2,3	0,9	0,9	0,8
7	Incentivi all'autoimpiego *	5,3	2,0	4,0	4,6	4,4	3,8
Totale Misure		**54,0**	**56,1**	**56,5**	**46,9**	**41,5**	**38,9**
8	Trattamenti di disoccupazione	41,4	40,6	40,6	50,9	56,8	58,6
9	Pensionamenti anticipati	4,7	3,3	2,8	2,2	1,7	2,4
Totale Supporto		**46,0**	**43,9**	**43,5**	**53,1**	**58,5**	**61,1**
Totale misure e supporto (2-9)		**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

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

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. – Div. V) su dati propri e INPS, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, ISFOL

L'esame delle spese in termini di composizione percentuale (tav.2 e fig.1), oltre a sottolineare l'importanza delle singole misure sul totale (da una parte i contratti a causa mista e il sistema degli incentivi sul totale delle politiche attive dall'altra i trattamenti di disoccupazione sulle politiche passive), evidenzia, a partire dal 2004, l'ampliamento del peso delle politiche passive rispetto a quello delle politiche attive.

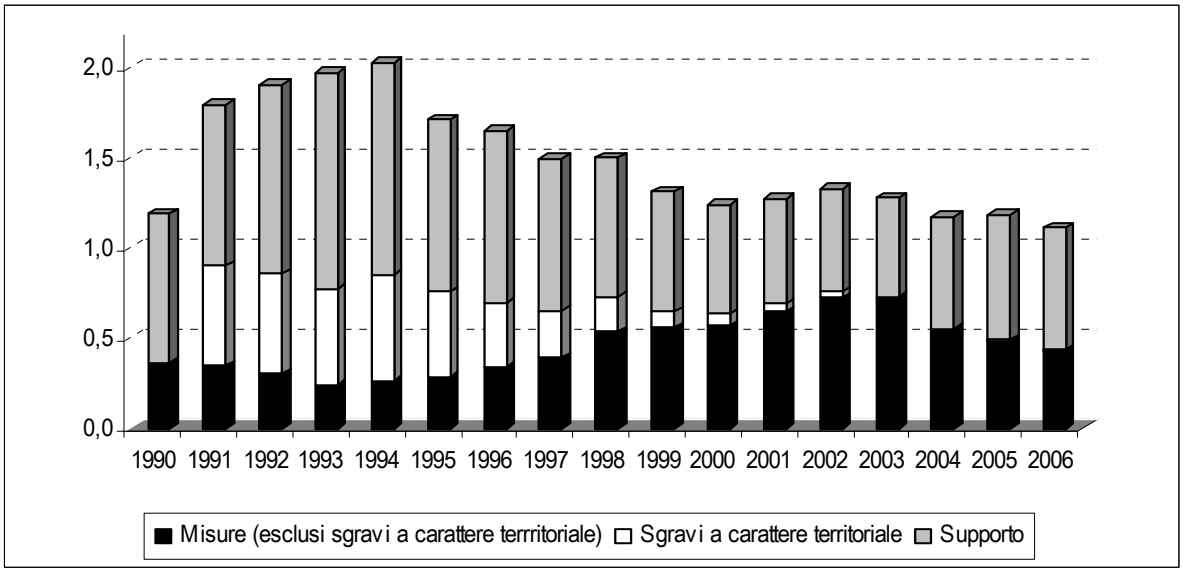
Fig. 1 Peso percentuale delle spese per misure e supporto rispetto al totale delle spese.



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segretariato Generale – Div. V) su dati Ministero del Lavoro, INPS, Min.dell'Economia, Ministero dello Sviluppo economico, ISFOL, Sviluppo Italia

Dall'analisi di lungo periodo della spesa per le politiche del lavoro in rapporto al PIL (Fig. 2), emerge con chiarezza, dopo il biennio di crescita 2001-2002, una riduzione della spesa complessiva unitamente ad un'inversione di tendenza delle sue due componenti principali: dal 2003 al 2006, infatti, si registra un calo delle misure di incentivazione dell'occupazione che passano da 9,6 a 6,4 miliardi, (lo 0,43 per cento del PIL) a fronte di un aumento della spesa per il sostegno del reddito che passa da 7,3 a poco meno di 10 miliardi (lo 0,68 per cento del PIL).

Fig. 2 Spese per politiche occupazionali - percentuale sul PIL - anni 1990-2006



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segretariato Generale – Div. V) su dati Ministero del Lavoro, INPS, Min.dell'Economia, Ministero dello Sviluppo economico, ISFOL, Sviluppo Italia

L'ampliamento della forbice tra risorse dedicate alle misure di sostegno del reddito e quelle rivolte alla promozione dell'occupazione va visto in relazione ad un mercato del lavoro caratterizzato, soprattutto in questi ultimi anni, dall'aumento del *turnover* (assunzioni e cessazioni) e dalla diffusione di un'area di lavoro non stabile, fenomeni che sono andati affermandosi anche in termini di una maggiore consapevolezza, sia della loro effettiva dimensione che delle problematiche collegate, unitamente ad una aumentata richiesta di tutele in caso di disoccupazione o ad integrazione del reddito. In questo contesto gioca un ruolo importante l'elevazione dell'indennità di disoccupazione realizzato dal D.L. 35/2005, valido per il biennio 2005-2006.

Tra i fattori che hanno influenzato l'andamento delle spese per le politiche "passive", è opportuno considerare, con riferimento alla crescita dell'occupazione degli ultimi anni ed in particolare alla crescita del lavoro flessibile, l'aumentata maturazione dei diritti relativi al sostegno del reddito che ne sono derivati. In aggiunta vanno inseriti anche fattori strettamente legati alla congiuntura economica, in particolare all'andamento del settore industriale come l'aumento del ricorso alle misure di Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (cresciuta nel 2006 del 30 per cento rispetto all'anno precedente). Al calo della spesa relativa alla formazione professionale (politiche formative co-finanziate) ha contribuito un complesso di fattori, dalle mutevoli scelte di bilancio delle Regioni alla minore domanda di formazione da parte dei giovani, peraltro più scolarizzati, per i quali il lavoro rappresenta un'alternativa talvolta preferibile al prolungamento della formazione.

Tav. 3 Beneficiari di politiche del lavoro - stock medio annuo* – anni 2001-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Contratti a causa mista	747.290	719.528	688.260	666.380	600.481	594.781
Incentivi per l'assunzione a tempo indeterminato	714.273	954.802	828.059	595.095	471.516	415.041
Incentivi per l'assunzione a tempo determinato	50.134	48.477	55.191	73.515	99.022	130.157
Esperienze di lavoro senza contratto	11.832	7.368	1.785	3.322	1.105	307
Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro	107.683	111.333	110.729	112.109	116.950	119.798
Incentivi conservazione dei posti di lavoro esistenti	264.154	22.677	6.546	4.652	1.542	1.125
Integrazione dei disabili	12.670	14.394	16.483	19.044	21.385	20.260
Creazione diretta di posti di lavoro	98.415	72.719	58.465	50.870	43.482	35.107
Incentivi all'autoimpiego **	17.065	16.524	30.284	19.880	17.957	10.920
Totale misure (esclusa formazione)	**2.023.516**	**1.967.822**	**1.795.800**	**1.544.867**	**1.373.440**	**1.327.496**
Sostegno del reddito dei disoccupati	524.170	551.907	604.606	628.529	696.020	672.828
Prepensionamento	148.395	129.780	100.945	111.978	95.475	80.091
Totale supporto	**672.565**	**681.687**	**705.551**	**740.507**	**791.495**	**752.919**
Totale misure e supporto	**2.696.081**	**2.649.509**	**2.501.351**	**2.285.374**	**2.164.935**	**2.080.415**

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.

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

** entrati

3.2 Le misure di promozione dell'occupazione

Nella diminuzione delle politiche attive gioca ancora un ruolo importante, pur se decrescente, il generale ridimensionamento delle risorse degli strumenti di incentivazione alle assunzioni.

A questo proposito prosegue, il ridimensionamento progressivo di una serie di incentivi quali il credito di imposta (L. 338/2000, art. 7; L. 289/2003, art. 63) e gli sgravi annuali e triennali destinati alle nuove assunzioni nel Mezzogiorno previsti dalle leggi finanziarie per il 1998 (legge 449/1997) e 1999 (legge 448/1998).

Quanto al credito d'imposta per nuove assunzioni, il cd. "bonus occupazione", dopo la forte diminuzione del biennio 2004-2005, le risorse dedicate a questo incentivo, introdotto dall'art. 7 della Legge 388/2000 e ridimensionato dalle riforme operate a partire dal giugno 2002 e culminate con la riformulazione del regime ad opera della legge finanziaria per il 2003 (art. 63 legge 289/2002), si sono mantenute sostanzialmente stabili nel 2006[64].

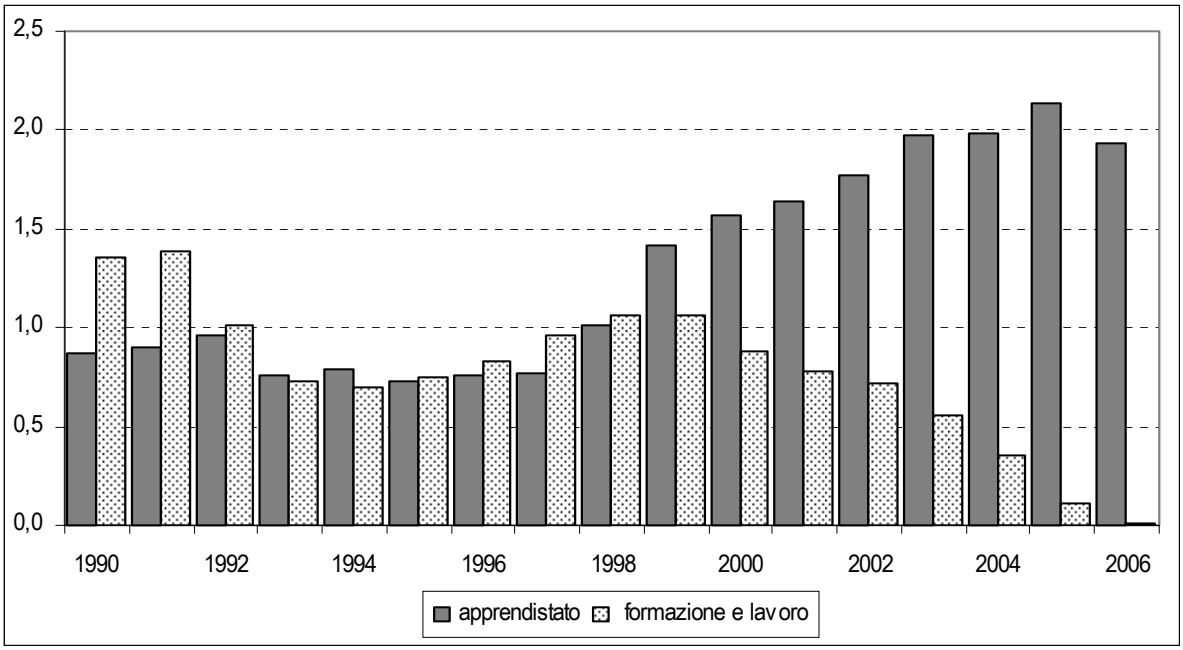
Per gli sgravi annuali e triennali introdotti dalla legge 448/1998 e 448/2001, si osserva una drastica riduzione della spesa dal 2005 al 2006 (da 300 a 80 milioni di euro circa). Allo stesso modo sono pressoché in esaurimento gli sgravi territoriali, corrisposti a sostegno di posti di lavoro collocati in aree geografiche svantaggiate, indipendentemente dai requisiti di incremento dell'occupazione, così come prosegue il ridimensionamento del bacino dei lavoratori socialmente utili[65].

[64] Mentre fino al giugno 2002 il credito continuava ad erogarsi in maniera del tutto automatica e le assunzioni in tal modo agevolate hanno continuato a legittimare crediti negli importi inizialmente previsti per tutto il 2003, per gli incrementi occupazionali ulteriori (ossia realizzati successivamente al giugno 2002) il credito veniva concesso solo a seguito dell'accettazione di una previa istanza e con importi minori. A decorrere dal 2004 in poi, il criterio di erogazione automatico del credito d'imposta è venuto definitivamente meno, restando in vita esclusivamente il regime dell'istanza preventiva, la cui vigenza si è peraltro conclusa a fine 2006.

[65] Convenzionalmente classificati tra le spese attive (come creazione diretta di posti di lavoro) nonostante la loro natura di sostegno al reddito.

Tra gli incentivi alla domanda di lavoro particolare rilievo assumono i contratti a causa mista[66] che diminuiscono nel 2006 del 13 per cento rispetto all'anno precedente in termini di spesa (la diminuzione era stata del 4 per cento nel 2005) mentre il numero dei partecipanti resta pressoché stabile. L'andamento descritto mostra evoluzioni fortemente differenziate delle sue componenti ed in particolare la definitiva scomparsa dei contratti di formazione e lavoro, come evidenzia anche la fig. 3.

Fig. 3 Contratti a causa mista: spese in milioni di euro correnti - anni 1990-2006

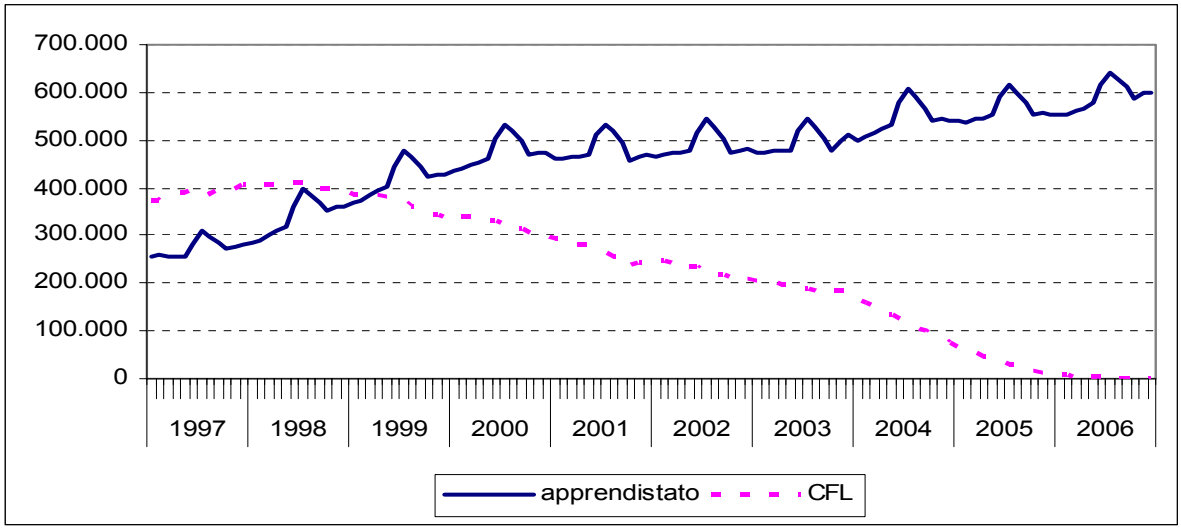


Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.

Gli sgravi contributivi legati ai contratti di apprendistato, assorbono nel 2006 una quota superiore a 1,9 miliardi di euro, in leggero calo rispetto ai 2,1 miliardi del 2005. Dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 276 che aveva avuto un effetto immediato sia sulla spesa (+8 per cento l'incremento tra il 2003 e il 2005) che sul numero di contratti (+13,5 per cento nel periodo 2004-2005), su cui ha contribuito in parte l'incremento dei limiti di età fino a 29 anni, ha fatto seguito nel 2006 una stasi, in parte spiegata dai ritardi attuativi (normativa regionale, contrattazione collettiva) e in parte legata alla concorrenza di altri rapporti di lavoro (contratti di inserimento, contratti a progetto ecc.).

[66] Classificati dall'Eurostat sotto la voce formazione, ma grazie ai cospicui sgravi legati al loro utilizzo connotabili ampiamente come incentivi all'occupazione giovanile.

Fig. 4 Apprendistato e contratto di formazione e lavoro - stock mensili - anni 1997- 2006



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.

Dall'analisi dei dati mensili sui partecipanti in termini di stock medio annuo (fig. 4) si osserva una crescita costante dell'apprendistato, che però non ha bilanciato le perdite imputabili alla progressiva scomparsa dei CFL. Si evidenzia, inoltre, la forte stagionalità che caratterizza tale istituto: è infatti ormai prassi che il numero degli apprendisti aumenti nei mesi di luglio ed agosto[67].

Nonostante i cambiamenti apportati dalla finanziaria 2007 alla disciplina dell'apprendistato che prevedono la scomparsa del contributo fisso (poco meno di tre euro settimanali) a carico del datore, rimpiazzato da un contributo corrispondente al 10 per cento della retribuzione imponibile[68], l'apprendistato resta, dopo l'esaurimento delle ultime code del contratto di formazione e lavoro, l'unico contratto incentivato specificatamente dedicato ai giovani. Un ampliamento dell'utilizzo di questo istituto appare legato allo sviluppo delle due tipologie minori di apprendistato, ma non per questo meno importanti, quella per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione e quella di alta formazione.

Con riferimento agli incentivi alle assunzioni, considerando il numero di beneficiari in termini di stock medio annuo (tav. 3) si osserva come, tra il 2005 e il 2006, coloro che hanno beneficiato degli incentivi a tempo indeterminato sono diminuiti (11 per cento) mentre risultano in aumento (31 per cento) i lavoratori per i quali le imprese hanno beneficiato degli incentivi per gli assunti a tempo determinato. In termini di spesa si assiste ad una diminuzione delle spese per le assunzioni a tempo indeterminato e all'aumento di quelle per le assunzioni a tempo determinato. In parte questa crescita può essere attribuita all'evoluzione dei contratti di inserimento lavorativo per la parte coperta da sgravi (i giovani sotto i 29 anni sono privi di agevolazioni, nel rispetto del regolamento (CE)2204/2002 della Commissione del 5 dicembre 2002).

La visibilità di questo tipo di contratto, nato con la legge 30/2003 e considerato da alcuni l'erede del contratto di formazione e lavoro[69], si è andata ancora ampliando nel corso del 2006.

---

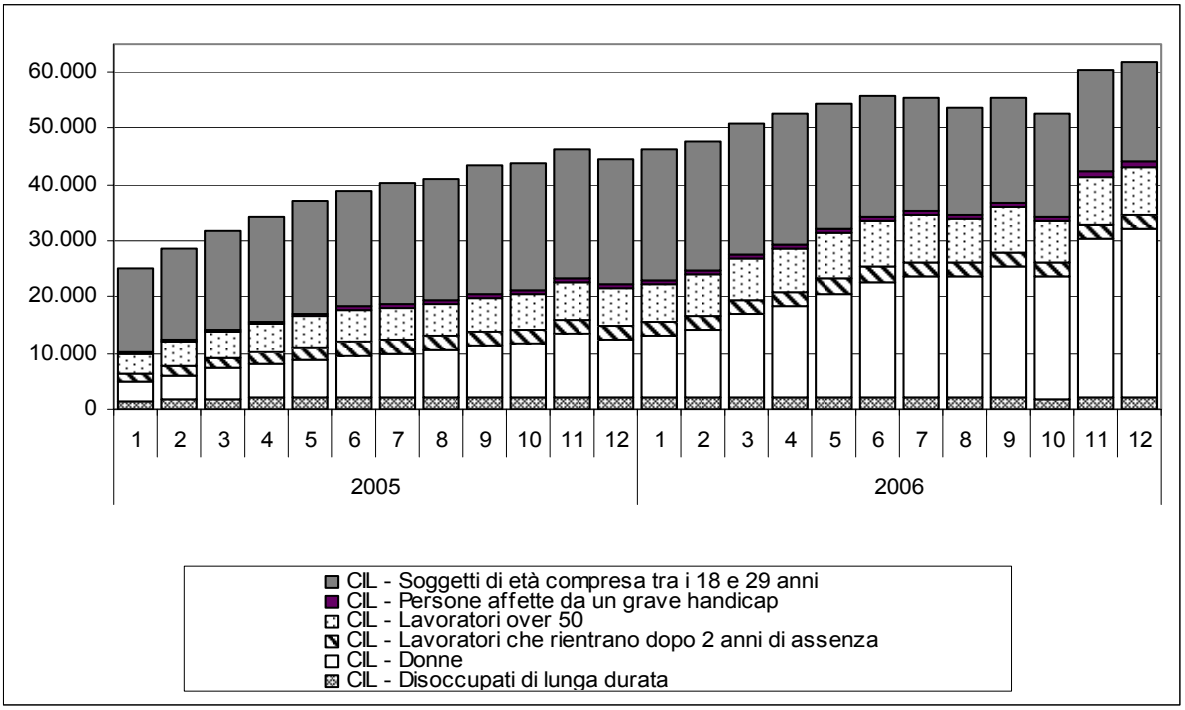
[67] Cfr. Rapporto di Monitoraggio delle politiche del lavoro 2007, Cap. IV.2

[68] Tuttavia, per le imprese che occupano fino a nove dipendenti la contribuzione da versare sarà dell'1,5 per cento per il primo anno, del 3 per cento il secondo anno, mentre il 10 per cento scatterà soltanto dal terzo anno in poi. A fronte di questo incremento si prevede l'estensione agli apprendisti della copertura assicurativa per malattia.

[69] Rispetto al contratto di formazione e lavoro per il contratto di inserimento lavorativo la formazione è meramente eventuale Gli sgravi contributivi sono gli stessi nella misura e nell'articolazione e sono esclusi nel caso di soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni. Il CIL si rivolge infatti più che ai giovani in quanto tali, a soggetti deboli da inserire o reinserire nel mercato del lavoro: disoccupati anziani e donne residenti in aree caratterizzate da una forte differenza di genere in termini di tassi di occupazione o disoccupazione.

L'analisi dei dati sui partecipanti relativi ai contratti di inserimento lavorativo ,disaggregati per categorie nel periodo 2005-2006, mostra come (Fig. 5) la composizione relativa ai soggetti interessati da questo tipo di sgravio muti a favore delle donne piuttosto che dei giovani. La quota relativa a questi ultimi resta, tuttavia, consistente, pur non godendo i giovani di alcuno sgravio contributivo, sempre che non rientrino in un altro gruppo incentivato. E' comunque bene ricordare che i giovani assunti con contratti di inserimento possono essere inquadrati fino a due livelli al di sotto del livello di inquadramento spettante in base al CCNL[70]. Nella popolazione target del contratto di inserimento, dopo le donne e i giovani seguono i lavoratori over 50, i disoccupati rientranti , quelli di lunga durata e, infine, le persone affette da grave handicap.

Fig. 5 Contratti di inserimento lavorativo. stock mensile di persone coinvolte per popolazione target. Anni 2005-2006



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.
Nota: il totale comprende i giovani tra 18 e 29 anni, per i quali non è previsto alcuno sgravio contributivo.

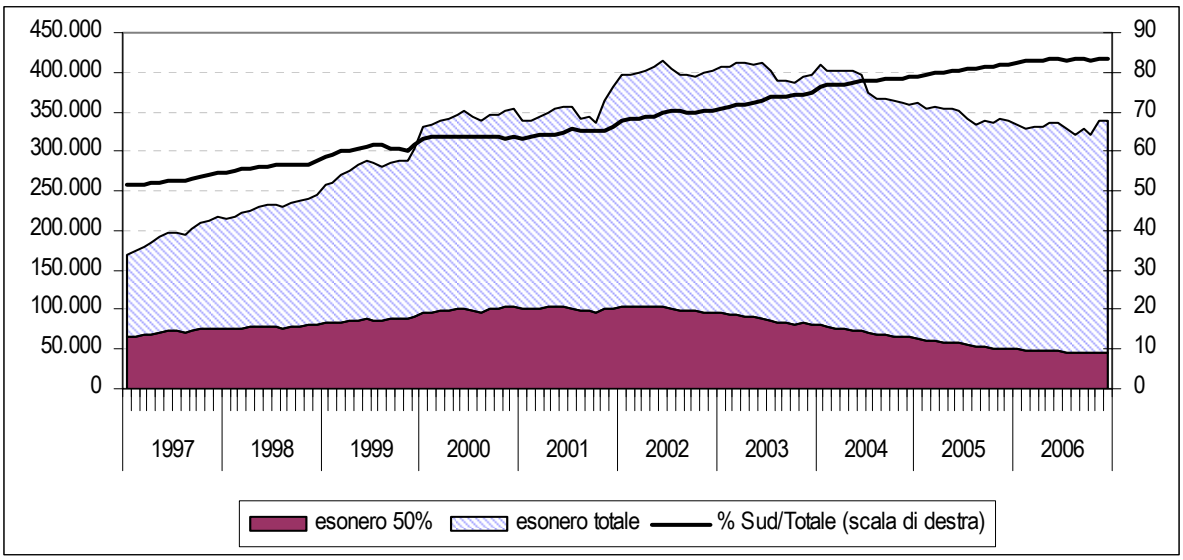
Specificatamente dedicato ai disoccupati di lunga durata è l'incentivo legato alla legge 407/1990 per i lavoratori disoccupati da oltre 24 mesi , successivamente esteso ad altre categorie di lavoratori difficilmente collocabili quali quelli in CIG da oltre 24 mesi e quelli già impegnati in borse lavoro[71]. Dopo aver toccato un picco massimo di 400 mila beneficiari negli anni 2002-2003, questa misura, particolarmente legata al trend economico e all'andamento dell'occupazione e della

[70] Con la legge di conversione n. 80/2005 il sotto inquadramento non trova applicazione per le donne (residenti in una area geografica in cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore almeno del 20 per cento di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10 per cento quello maschile): potranno essere retribuite fino a due livelli inferiori a quello contrattuale di riferimento soltanto se ciò sarà stato previsto dal CCNL nazionale o territoriale.

[71] L'agevolazione prevista è quella dello sgravio contributivo per un periodo di 36 mesi, in misura variabile a seconda della tipologia dell'impresa e dell'ubicazione territoriale.E' previsto che l'esonero sia totale per le aree ove vigeva il vecchio intervento straordinario del Mezzogiorno - non solo nelle Regioni del Sud, ma anche in ampie aree del Lazio, ed alle isole di Caprera, del Giglio e d'Elba - , mentre nel restante territorio nazionale la riduzione è pari al 50%. Per le imprese artigiane, ovunque ubicate si prevede un esonero totale

disoccupazione [72], è andata leggermente diminuendo negli anni successivi arrivando nel 2006 a poco più di 330 mila beneficiari (-4,5 per cento rispetto al 2005). Anche la spesa ha seguito lo stesso andamento, assorbendo nel complesso una media di poco più di 1 miliardo di euro l'anno dal 2002 al 2006.

Fig. 6 Incentivi per l'assunzione di disoccupati di lunga durata - stock mensili - anni 1997- 2006



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.

Dal punto di vista territoriale la serie storica mostra come questo intervento si sia progressivamente incrementato nel Mezzogiorno, soprattutto tra il 2001 ed il 2002 (+20%) in relazione alla fine dello sgravio triennale previsto in via generale dalla legge 449/1997 per tutte le nuove assunzioni nel Sud con contratto di lavoro a tempo indeterminato, caratterizzandosi così come proprio del Mezzogiorno, ove sono concentrati nel 2006 oltre l'80% dei posti di lavoro in tal modo incentivati.

Allo stesso modo, particolarmente legate alla congiuntura economica sono le assunzioni agevolate degli iscritti alle liste di mobilità della legge 223/1991, considerate anche in relazione alle indennità di mobilità, dove aumentano sia i beneficiari che le spese soprattutto nella componente a tempo determinato[73].

Con riferimento alle misure di autoimpiego, l'attribuzione degli incentivi, in particolare quelli di cui al titolo II del D.lgs. 185/2000 gestiti da Sviluppo Italia, dal 2005 al 2006 si mantiene sostanzialmente stabile intorno ai 600 milioni di euro mentre nello stesso periodo il numero delle domande ammesse complessivamente diminuisce (da 9114 a 8194). Relativamente alle sue componenti, subisce una diminuzione quella relativa agli incentivi al lavoro autonomo , erede del vecchio "prestito d'onore", (nel 2006 4860 domande ammesse a fronte delle 6177 del 2005) dopo la forte riduzione dell'anno precedente. Prosegue, invece, l'espansione degli incentivi alla microimpresa (da 2819 a 3189) che dal 2005 è divenuto il primo incentivo per somme erogate,

[72] Nel 2006 si assiste ad un miglioramento della crescita economica:il Pil passa da un valore annuale pressoché nullo al 2 per cento circa rispetto al 2005 mentre la disoccupazione diminuisce di quasi un punto percentuale (da 7,7 a 6,8 il tasso di disoccupazione).

[73] E' opportuno considerare anche la convenienza a "passare" prima dal tempo determinato per poi assumere a tempo indeterminato insita nella legge 223/91 che in caso di trasformazione da determinato a indeterminato prolunga il beneficio contributivo che assimila la quota di contribuzione a carico del datore di lavoro a quella per gli apprendisti per ulteriori 12 mesi. Nel caso di assunzione a tempo indeterminato pieno i benefici hanno una durata massima di 12 mesi (24 mesi se il lavoratore ha più di 50 anni, 36 mesi in aree depresse).

anche se non per persone agevolate, trattandosi di un incentivo a più alta intensità di aiuto. Il *franchising*, infine, registra una crescita, anche se in termini assoluti rappresenta solo il 3 per cento delle misure di autoimpiego.

Vale la pena considerare, inoltre, nel quadro generale delle politiche del lavoro, il progressivo calo della spesa e dei partecipanti relativi alla formazione professionale (politiche formative co-finanziate), dopo il picco registrato nel 2003, anno centrale del periodo di programmazione.

Box 1 - La partecipazione degli adulti alle attività formative[74]

1. Il quadro generale

Il modulo sulla partecipazione degli adulti ad attività formative è stato progettato da Eurostat in collaborazione con i paesi membri. L'Istat ha rilevato tale modulo nel 2006, inserendolo come un approfondimento nell'indagine quinquennale "I cittadini e il tempo libero" il cui campione comprende 24mila famiglie per un totale di circa 54mila individui. Tale approfondimento dovrebbe essere ripetuto nel 2011. L'obiettivo principale del modulo sulla partecipazione degli adulti ad attività formative è di evidenziare non solo coloro che continuano ad apprendere e a formarsi durante il corso della loro vita ma anche gli esclusi che non partecipano ad alcuna attività di formazione. Per questo motivo sono stati presi in considerazione tutti i tipi di partecipazione ad attività di formazione includendo attività organizzate e strutturate come i corsi di studio (*formal education*) e i corsi di formazione (*non-formal education*) ma anche attività autogestite come l'autoformazione (*informal learning*) a condizione che l'attività fosse condotta con la precisa intenzione di apprendere. Si è escluso, invece, l'apprendimento casuale (*random learning*) sia perché difficile da misurare sia perché esulava dallo scopo di quest'indagine.

Nel 2006 il 41,7% delle persone di 18 anni e più ha effettuato almeno un'attività di formazione negli ultimi 12 mesi precedenti l'intervista. Le attività di formazione sono di diverso tipo: in primo luogo i corsi di studio (praticati dal 7,2% delle persone di 18 anni e più, con oltre il 40% dei giovani fino a 24 anni) in cui rientrano tutti i corsi, dalla scuola elementare al dottorato di ricerca, che permettono il conseguimento di un titolo di studio riconosciuto dal sistema nazionale delle qualificazioni (es. corso di laurea in lingue).

Seguono poi i corsi di formazione (16,3%) che sono, invece, attività strutturate e organizzate che possono eventualmente dare diritto ad un attestato ma non permettono di modificare il titolo di studio di chi le pratica (es. corso di lingua inglese). Infine si evidenziano le attività di autoformazione (35,8%) che sono attività non strutturate e praticate autonomamente con l'intenzione di aumentare e migliorare le proprie conoscenze (es. vedere un film in lingua straniera per migliorarne la conoscenza). La partecipazione ad attività formative è maggiore per gli uomini (44,1%) rispetto alle donne (39,5%) ma è, ovviamente, molto influenzata dall'età. La quota di persone che partecipano ad attività formative è superiore al 50% della popolazione fino ai 44 anni. Al crescere dell'età il livello di partecipazione diminuisce rapidamente (Tavola 1).

[74] A cura di Adolfo Morrone e Laura Zannella (ISTAT).

Tav. 1 Persone di 18 anni e più per partecipazione ad attività di formazione, tipo di attività, combinazioni di attività, classe di età e sesso. Anno 2006 (per 100 persone di 18 anni e più della stessa età e dello stesso sesso)

CLASSI DI ETÀ	Ha partecipato ad attività di formazione		Tipo di attività			Combinazioni (a)		
	No	Sì	Corsi di studio	Corsi di formazione	Auto-formazione	Solo corsi di studio e/o formazione	Solo auto-formazione	Sia corsi di studio e/o formazione sia auto-formazione
				MASCHI				
18 - 19	22,4	77,6	63,4	23,0	46,9	39,5	10,7	49,8
20 - 24	34,7	65,3	34,6	21,6	50,9	22,0	30,8	47,2
25 - 34	43,7	56,3	10,1	22,5	49,9	11,4	49,8	38,8
35 - 44	48,4	51,6	2,7	22,6	45,5	11,8	53,9	34,3
45 - 54	50,7	49,3	1,4	22,2	43,4	12,0	54,3	33,7
55 - 59	58,4	41,6	1,3	16,1	37,5	9,8	60,6	29,6
60 - 64	70,8	29,2	0,6	8,0	26,7	8,8	72,0	19,3
65 e più	82,9	17,1	0,1	2,2	16,2	5,3	87,0	7,7
Totale	**55,9**	**44,1**	**6,7**	**16,7**	**38,3**	**13,2**	**52,8**	**34,0**
				FEMMINE				
18 - 19	20,4	79,6	69,2	27,4	54,1	32,1	5,7	62,3
20 - 24	26,4	73,6	47,5	28,2	52,5	28,6	21,3	50,1
25 - 34	42,5	57,5	13,7	25,5	49,3	14,2	44,6	41,2
35 - 44	50,8	49,2	3,5	23,0	42,3	14,0	50,1	36,0
45 - 54	55,7	44,3	1,8	19,8	38,7	12,6	54,5	32,9
55 - 59	66,1	33,9	0,9	12,7	29,8	12,1	61,7	26,2
60 - 64	73,0	27,0	0,1	7,4	24,1	10,8	72,4	16,8
65 e più	87,6	12,4	0,1	1,6	11,6	6,4	87,2	6,5
Totale	**60,5**	**39,5**	**7,7**	**15,8**	**33,5**	**15,3**	**49,2**	**35,5**
				MASCHI E FEMMINE				
18 - 19	21,5	78,5	66,2	25,1	50,4	35,9	8,2	55,9
20 - 24	30,6	69,4	41,0	24,9	51,7	25,5	25,8	48,7
25 - 34	43,1	56,9	11,9	24,0	49,6	12,8	47,2	40,0
35 - 44	49,6	50,4	3,1	22,8	43,9	12,9	52,1	35,1
45 - 54	53,2	46,8	1,6	21,0	41,0	12,3	54,4	33,3
55 - 59	62,4	37,6	1,1	14,3	33,5	10,9	61,1	28,0
60 - 64	71,9	28,1	0,4	7,7	25,4	9,8	72,2	18,1
65 e più	85,7	14,3	0,1	1,8	13,5	5,8	87,1	7,1
Totale	**58,3**	**41,7**	**7,2**	**16,3**	**35,8**	**14,3**	**51,0**	**34,7**

(a) per 100 persone di 18 anni e più che hanno partecipato ad attività di formazione

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo 2007

Notevoli sono le differenze territoriali: partecipano ad attività formative il 48,5% delle persone residenti nel Nord-est e circa il 43% di quelle del Nord-ovest e dell'Italia centrale; risulta, invece, decisamente inferiore la quota di persone residenti nell'Italia meridionale e nelle Isole (circa 35%).

Differenze rilevanti si riscontrano a livello sociale. Gli studenti sono, ovviamente, quelli con i tassi di partecipazione più alti (91,8%); seguono gli occupati (54,6%) e le persone in cerca di prima occupazione (49%). Sono molto bassi i tassi di partecipazione tra le casalinghe (23,5%) e tra i ritirati dal lavoro (19,2%). Si rilevano forti differenze anche tra gli occupati con i direttivi, quadri e impiegati (67%) e i dirigenti, imprenditori e liberi professionisti (66,3%) che partecipano ad attività formative molto più degli operai (41%) e dei lavoratori in proprio e coadiuvanti (42,4%). Le donne occupate, inoltre, hanno dei tassi di partecipazione più elevati di quelli degli uomini anche a parità di livello professionale. Molto forti sono le differenze di partecipazione

legate al titolo di studio. I laureati hanno svolto attività formative nel 74,4% dei casi, mentre le persone con la licenza elementare registrano tassi di partecipazione bassissimi (13,6%). Tali differenze sono molto forti anche a parità di età.

Tav. 2 Persone di 18 anni e più per partecipazione ad attività di formazione, tipo di attività, combinazioni di attività, regione, ripartizione geografica e tipo di comune. Anno 2006 (per 100 persone di 18 anni e più della stessa zona)

TERRITORIO	Ha partecipato ad attività di formazione		Tipo di attività			Combinazioni (a)		
	No	Sì	Corsi di studio	Corsi di formazione	Auto-formazione	Solo corsi di studio e/o formazione	Solo auto-formazione	Sia corsi di studio e/o formazione sia auto-formazione
REGIONI								
Piemonte	57,1	42,9	6,8	18,6	36,1	15,7	48,5	35,8
Valle d'Aosta	52,3	47,7	7,5	26,4	39,5	17,1	39,7	43,2
Lombardia	54,9	45,1	6,5	18,9	38,1	15,4	50,4	34,1
Trentino-Alto Adige	46,9	53,1	7,1	27,7	45,1	15,1	41,1	43,8
- Bolzano	44,1	55,9	6,9	28,9	47,6	14,8	40,7	44,5
- Trento	49,4	50,6	7,3	26,6	42,8	15,4	41,6	43,0
Veneto	49,9	50,1	6,4	21,3	44,1	11,9	50,8	37,2
Friuli-Venezia Giulia	47,8	52,2	6,6	23,5	44,4	14,9	47,8	37,3
Liguria	61,5	38,5	6,2	14,9	34,4	10,8	52,1	37,2
Emilia-Romagna	55,2	44,8	6,3	19,9	38,7	13,5	48,8	37,7
Toscana	56,2	43,8	6,8	17,3	37,3	15,0	51,6	33,4
Umbria	57,0	43,0	7,0	16,4	37,5	12,9	51,8	35,3
Marche	57,4	42,6	7,6	15,8	37,3	12,3	53,3	34,4
Lazio	56,3	43,7	8,6	17,4	37,6	14,1	49,1	36,8
Abruzzo	62,2	37,8	9,0	13,8	32,2	14,6	47,7	37,7
Molise	60,0	40,0	8,0	10,9	35,3	11,7	59,4	28,9
Campania	65,7	34,3	7,4	9,9	29,3	14,4	56,8	28,8
Puglia	63,9	36,1	7,9	11,3	31,0	14,1	53,2	32,7
Basilicata	62,0	38,0	9,0	9,4	33,1	13,0	60,3	26,7
Calabria	66,9	33,1	8,0	10,9	26,9	18,6	50,1	31,2
Sicilia	66,0	34,0	7,5	10,8	29,2	14,3	55,1	30,6
Sardegna	60,2	39,8	8,4	14,8	34,8	12,6	50,2	37,1
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE								
Italia nord-occidentale	56,2	43,8	6,5	18,5	37,2	15,1	49,9	35,0
Italia nord-orientale	51,5	48,5	6,4	21,5	42,2	13,1	48,8	38,0
Italia centrale	56,4	43,6	7,8	17,1	37,4	14,0	50,7	35,3
Italia meridionale	64,7	35,3	7,9	10,9	30,1	14,8	54,1	31,1
Italia insulare	64,5	35,5	7,7	11,8	30,6	13,8	53,7	32,5
TIPI DI COMUNE								
Comune centro dell'area metropolitana	56,9	43,1	8,3	18,0	36,4	15,4	47,8	36,9
Periferia dell'area metropolitana	56,7	43,3	7,1	16,7	38,1	12,0	52,8	35,2
Fino a 2.000 abitanti	59,2	40,8	6,4	14,8	35,8	12,3	54,4	33,3
Da 2.001 a 10.000 abitanti	59,2	40,8	6,2	15,1	35,3	13,6	53,7	32,7
Da 10.001 a 50.000 abitanti	59,1	40,9	7,3	15,5	35,0	14,6	51,6	33,9
50.001 abitanti e più	57,6	42,4	7,9	17,8	35,6	16,0	47,0	37,0
Italia	**58,3**	**41,7**	**7,2**	**16,3**	**35,8**	**14,3**	**51,0**	**34,7**

(a) per 100 persone di 18 anni e più che hanno partecipato ad attività di formazione

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo 2007

Differenze rilevanti si riscontrano a livello sociale. Gli studenti sono, ovviamente, quelli con i tassi di partecipazione più alti (91,8%); seguono gli occupati (54,6%) e le persone in cerca di prima occupazione (49%). Sono molto bassi i tassi di partecipazione tra le casalinghe (23,5%) e tra i ritirati dal lavoro (19,2%). Si rilevano forti differenze anche tra gli occupati con i direttivi, quadri e impiegati (67%) e i dirigenti, imprenditori e liberi professionisti (66,3%) che partecipano ad attività formative molto più degli operai (41%) e dei lavoratori in proprio e coadiuvanti (42,4%). Le donne occupate, inoltre, hanno dei tassi di partecipazione più elevati di quelli degli uomini anche a parità di livello professionale. Molto forti sono le differenze di partecipazione legate al titolo di studio. I laureati hanno svolto attività formative nel 74,4% dei casi, mentre le persone con la licenza elementare registrano tassi di partecipazione bassissimi (13,6%). Tali differenze sono molto forti anche a parità di età.

I corsi di studio sono frequentati dalle persone fino ai 24 anni (66,2% per le persone di 18-19 anni e 41% per le persone di 20-24 anni); la frequenza cala poi drasticamente con il raggiungimento dell'età lavorativa e l'uscita dal sistema scolastico. I corsi di studio, poiché richiedono un impegno molto oneroso in termini di tempo, sono, inoltre, frequentati essenzialmente da studenti (85,2%) e da persone in cerca di prima occupazione (14,7%).

Studiando la sovrapposizione tra attività strutturate come i corsi di studio e/o formazione e attività non strutturate come l'autoformazione si evidenzia che l'autoformazione ha un ruolo estremamente rilevante. Il 51% di chi ha svolto almeno un'attività di formazione ha svolto, infatti, solo attività di autoformazione, il 34,7% ha svolto sia corsi di studio e/o di formazione sia autoformazione e il 14,3% ha praticato solo corsi di studio e/o di formazione. Il ricorso all'autoformazione come canale esclusivo di formazione è minimo tra i giovani, per poi aumentare con l'età.

2. I corsi di formazione

I livelli di accesso della popolazione alla formazione adulta sono molto diversificati e riflettono le condizioni socio-demografiche, l'inquadramento professionale dei lavoratori e non ultimo le possibilità offerte dal territorio. Il 16,3% delle persone di 18 anni e più (pari a 7 milioni e 850mila persone) ha partecipato negli ultimi 12 mesi ad attività di formazione cioè a corsi che possono dare diritto ad un attestato, ma non permettono di migliorare il titolo di studio. I tassi di partecipazione sono simili per gli uomini (16,7%) e le donne (15,8%).

Al variare dell'età, varia la frequenza dei corsi di formazione: fino a 34 anni circa un quarto delle persone svolge almeno un corso di formazione; tra i 35 e i 54 anni, in coincidenza con la vita lavorativa, il livello di partecipazione si riduce leggermente (circa 20%). Dopo i 55 anni la partecipazione a corsi di formazione si riduce drasticamente (Tavola 1). Sono nette le differenze territoriali, con il Nord che tocca livelli di partecipazione alla formazione più elevati (27,7% per il Trentino-Alto Adige, 26,4% per la Valle d'Aosta), ed è seguito dal Centro con valori che si attestano intorno alla media nazionale e dal Sud dove si registrano i tassi di partecipazione più bassi (10,8% in Sicilia, 9,9% in Campania) (Tavola 2). È tra gli occupati (26,1%) e gli studenti (30,5%) che si rilevano i tassi di formazione più alti; limitata è invece la frequenza per le casalinghe (4,2%) e i ritirati dal lavoro (3,6%). Differenze molto forti si registrano per il titolo di studio: anche a parità di età i laureati sono maggiormente coinvolti in corsi di formazione rispetto alle persone con titoli di studio più bassi. Livelli scarsi di partecipazione si registrano per coloro che hanno la licenza elementare (1,7%).

La frequenza ai corsi di formazione (non-formal education) comprende ogni tipo di corso organizzato con la presenza di un formatore/istruttore; il panorama delle attività formative risulta, quindi, ampiamente variegato. Il 44,6% di coloro che svolgono corsi di formazione lo fanno in ambito lavorativo, il 41,8% segue quelli per la crescita professionale; il 24,4% corsi sportivi o di danza, il 16,7% seminari e il 14,4% corsi per finalità personali. È minore, infine, la quota di chi segue corsi di formazione a distanza (8,5%) e lezioni private (8,2%).

Gli argomenti studiati

I corsi di scienze sociali, economia e giurisprudenza sono i più seguiti (22,1%); al secondo posto si attestano quelli sui servizi (18,5%), al terzo posto i corsi di letteratura ed arte (17,2%), nei quali rientrano anche attività amatoriali come la danza, la musica, il ballo, il teatro, ecc (6,9%) e al quarto quelli su salute e welfare (11%). Minore è la partecipazione ai corsi di informatica e uso del computer (8,7%), ingegneria, manifattura e costruzioni (5,6%), insegnamento, formazione e scienze dell'educazione (3,2%), programmi generali (2,5%) e scienze fisiche e naturali, matematica, statistica, agraria e veterinaria (2,2%) (Tavola 3).

Gli uomini privilegiano le scienze sociali, economiche o giuridiche (23,8%, con il 10,4% che segue corsi di economia, finanza tecnica bancaria e amministrativa); seguono i corsi di formazione sui servizi (20,1%, con il 9,5% che frequenta corsi relativi alla sicurezza). Tra le donne il 21% partecipa a corsi di letteratura ed arte (l'8,2% corsi di danza, ballo, musica, teatro o cinema; il 6,9% corsi di lingue straniere), il 20,4% a corsi di scienze sociali, economiche o giuridiche, il 16,9% a corsi sui servizi, con l'8,3% delle donne che seguono corsi sportivi. Differenze maggiori si riscontrano per i corsi sulla salute e il welfare e quelli sull'insegnamento, la formazione e le scienze dell'educazione seguiti rispettivamente dal 13% e dal 5,1% delle donne contro il 9% e l'1,2% degli uomini; di andamento opposto è la frequenza ai corsi di ingegneria, manifattura e costruzioni seguiti più dagli uomini (9,3%) che dalle donne (2%). Gli argomenti scelti variano in funzione dell'età: per i giovani tra i 18 e i 19 anni il corso svolto più di recente è un corso sportivo (20,6%), o di ballo, danza, musica, teatro o cinema (13,9%). Anche tra i giovani di 20-24 anni prevalgono i corsi sportivi (14,3%), seguiti da quelli di scienze sociali, economia e giurisprudenza (13,1%) e dai corsi di ballo, danza, musica, teatro e cinema (12,5%).

Tra i 35 e i 59 anni, una persona su quattro di quelli che hanno svolto attività di formazione ha partecipato ad almeno un corso di scienze sociali, economiche o giuridiche. Tra gli argomenti più seguiti rientrano anche la salute e il welfare (13,7% per gli individui di 45-54 anni) con il 6,2% di persone di 45-54 anni che segue corsi di medicina. Tra i 25 e i 59 anni, circa il 7% di chi svolge formazione partecipa a corsi sulla sicurezza e sulla legge 626. Se si prendono in considerazione le età più avanzate, il 25% ha partecipato a corsi di letteratura ed arte; circa la metà di questi consistevano in ballo, danza, musica, teatro e cinema inoltre il 7% ha seguito corsi sportivi.

Tav. 3 Persone di 18-64 anni che hanno frequentato almeno un corso di formazione per argomento del corso, sesso e classe d'età - Anno 2006 (per 100 persone di 18-64 anni con le stesse caratteristiche)

ARGOMENTO DEL CORSO	Sesso		Classi d'età							
	Maschi	Femmine	18-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-59	60-64	Totale
Programmi generali	2,3	2,6	4,1	3,9	2,2	2,5	1,7	3,4	0,5	**2,5**
Insegnamento,formazione e scienze dell'educazione	1,2	5,1	0,6	1,0	2,4	3,6	3,8	5,3	5,7	**3,2**
Letteratura ed arte	13,3	21,0	26,5	22,7	17,9	16,1	12,6	17,0	25,0	**17,2**
-Ballo, danza, musica, teatro, cinema	5,6	8,2	13,9	12,5	6,4	6,2	3,9	6,9	11,6	**6,9**
-Lingue straniere	4,6	6,9	6,4	5,3	7,2	6,5	4,2	2,5	4,1	**5,7**
-Pittura, ceramica, bricolage, disegno	1,0	3,3	2,1	0,7	1,7	1,8	2,5	4,9	4,7	**2,2**
Scienze sociali,economia e giurisprudenza	23,8	20,4	5,9	13,1	21,9	23,9	26,9	23,5	18,5	**22,1**
-Scienze sociali, sociologia, psicologia, comunicazione	1,5	3,6	1,7	1,6	3,1	2,4	2,6	3,3	2,2	**2,6**
-Economia, finanza, tec. bancaria, amministrazione	10,4	7,8	1,8	6,1	8,3	11,1	9,5	10,9	8,5	**9,1**
-Diritto, giurisprudenza	3,7	3,5	-	1,4	4,3	3,6	5,0	2,2	3,6	**3,6**
Scienze fisiche e naturali,matematica, statistica,agraria e veterinaria	2,8	1,7	6,3	2,5	2,0	1,8	2,1	2,3	2,4	**2,2**
Scienze informatiche	9,0	8,4	3,2	6,7	9,2	10,1	8,8	6,7	9,0	**8,7**
Ingegneria, manifattura e costruzioni	9,3	2,0	3,7	4,0	6,5	6,7	5,2	4,3	1,7	**5,6**
-Impiantistica, elettronica	4,2	0,6	1,3	0,9	2,8	3,1	2,5	1,1	0,3	**2,4**
Salute e welfare	9,0	13,0	4,0	5,7	10,3	12,0	13,7	12,9	11,2	**11,0**
-Formazione per medici e paramedici	3,5	3,9	-	1,2	3,6	3,2	6,2	5,4	1,6	**3,7**
-Infermieristica, pronto soccorso, assistenza	1,8	3,5	1,3	0,6	3,1	3,3	2,4	3,1	3,7	**2,7**
Servizi	20,1	16,9	29,3	27,6	20,2	16,1	15,2	14,2	17,3	**18,5**
- Sport	6,0	8,3	20,6	14,3	8,1	5,4	4,1	3,7	7,0	**7,2**
- 626, sicurezza, protezione civile	9,5	3,6	2,0	5,7	7,0	7,0	6,7	6,5	4,5	**6,5**
Non indicato	9,1	9,0	16,4	12,8	7,4	7,1	10,1	10,4	8,6	**9,0**

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo 2007

Tra gli occupati spiccano i corsi riguardanti le scienze sociali (34% dei dirigenti, imprenditori e liberi professionisti e 28,3% degli impiegati), quelli sulla salute e il welfare (19,6% dei dirigenti, liberi professionisti e imprenditori), e sulla sicurezza (13,6% degli operai). Circa il 13% delle persone in cerca di prima o nuova occupazione svolgono corsi di informatica. Inoltre il 14% delle casalinghe e il 15,5% dei ritirati dal lavoro hanno partecipato a corsi di ballo, danza, musica, teatro e cinema. I corsi sportivi sono stati frequentati dal 15.9% delle casalinghe e dal 12,9% dei ritirati del lavoro (Tavola 4).

Tav. 4 Persone di 18-64 anni che hanno frequentato almeno un corso di formazione per argomento del corso e condizione professionale - Anno 2006 (per 100 persone di 18-64 anni con le stesse caratteristiche)

ARGOMENTO DEL CORSO	Condizione professionale											
	Occupati	Dirigenti, Imprenditori, Liberi professionisti	Direttivi, Quadri, Impiegati	Operai, Apprendisti	Lavoratori in proprio e Coadiuvanti	In cerca di nuova occupazione	In cerca di prima occupazione	Casalin-ghe	Studen-ti	Ritirati dal lavoro	Altra condizione	Totale
Programmi generali	2,2	2,5	2,2	1,6	3,1	1,2	4,0	1,8	5,1	0,5	3,6	**2,5**
Insegnamento,formazione e scienze dell'educazione	3,8	1,7	5,8	0,5	0,7	3,9	1,1	0,7	1,2	0,2	1,4	**3,2**
Letteratura ed arte	14,0	7,8	15,6	13,7	16,5	23,9	22,3	36,6	25,1	35,0	20,0	**17,2**
-Ballo, danza, musica, teatro, cinema	5,1	3,2	4,7	6,3	9,6	8,6	11,7	14,0	13,4	15,5	6,3	**6,9**
-Lingue straniere	5,4	3,0	7,0	3,1	3,3	10,7	4,4	6,0	7,1	6,3	8,8	**5,7**
-Pittura, ceramica, bricolage, disegno	1,6	0,7	1,5	2,1	2,9	2,6	1,6	12,7	0,7	9,7	-	**2,2**
Scienze sociali,economia e giurisprudenza	25,3	34,0	28,3	12,5	15,1	14,4	18,5	5,4	11,3	9,1	16,5	**22,1**
-Scienze sociali, sociologia, psicologia, comunicazione	2,8	2,2	3,6	1,0	2,0	1,9	1,8	1,5	2,0	2,5	1,6	**2,6**
-Economia, finanza, tec. bancaria, amministrazione	10,4	14,7	12,1	3,8	4,2	7,0	8,8	2,1	4,0	3,7	8,5	**9,1**
-Diritto, giurisprudenza	4,1	9,2	3,8	1,6	1,1	1,0	5,5	0,9	2,1	0,8	1,2	**3,6**
Scienze fisiche e naturali,matematica, statistica,agraria e veterinaria	1,8	2,5	1,3	1,7	5,4	1,2	3,7	2,5	4,4	3,8	1,5	**2,2**
Scienze informatiche	9,2	4,4	11,8	7,3	4,4	12,7	12,8	4,2	4,5	9,1	7,4	**8,7**
Ingegneria, manifattura e costruzioni	6,5	7,2	3,5	11,3	15,7	5,5	1,5	2,6	2,7	3,6	2,6	**5,6**
-Impiantistica, elettronica	2,9	3,0	1,9	4,7	6,3	1,4	0,7	-	0,5	1,3	1,5	**2,4**
Salute e welfare	11,9	19,6	10,3	11,9	7,2	11,0	8,6	6,7	6,6	8,5	18,9	**11,0**
-Formazione per medici e paramedici	4,1	10,4	3,3	1,9	1,2	2,3	3,2	1,2	2,2	1,4	8,8	**3,7**
-Infermieristica, pronto soccorso, assistenza	3,1	1,1	2,9	5,8	2,5	1,4	2,2	1,3	0,5	1,4	4,6	**2,7**
Servizi	17,0	13,3	13,8	27,9	22,8	17,7	21,2	25,9	24,6	22,8	19,8	**18,5**
- Sport	4,4	3,0	4,5	4,8	5,2	8,9	10,2	15,9	21,2	12,9	15,3	**7,2**
- 626, sicurezza, protezione civile	8,1	7,0	6,4	13,6	9,9	2,9	1,8	0,4	1,0	1,9	-	**6,5**
Non indicato	8,3	7,1	7,5	11,5	9,0	8,6	6,4	13,5	14,5	7,4	8,4	**9,0**

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo 2007

Il lavoro la finalità principale dei corsi

Il lavoro è il principale motivo dello svolgimento di un'attività di formazione (65,3%). Notevoli sono le differenze a seconda dell'età e della condizione occupazionale. I corsi sono seguiti per motivi personali dai 60-64enni (58,4%), dai giovani tra i 18 e i 19 anni (67,9%) e dalle persone tra i 20 e i 24 anni (54,5%). Inoltre, la quota di chi segue corsi per motivi personali è particolarmente elevata anche tra i ritirati dal lavoro (84,2%) e le casalinghe (82,2%). Sono più gli uomini a seguire corsi per motivi lavorativi (72,5% rispetto al 58,3% delle donne), gli occupati e in particolare i dirigenti, gli imprenditori e i liberi professionisti (85,8%) e i direttivi, quadri e impiegati (77,4%). Solo l'8,5% delle persone che svolgono formazione utilizzano i corsi a distanza. Decisamente ridotta anche la quota di chi ha usato personal computer e Internet durante la formazione (rispettivamente 30,8% e 17,9%). Le persone che seguono corsi per motivi di lavoro frequentano soprattutto corsi di scienze sociali, economia e giurisprudenza (30,3% rispetto al 6,9% di chi segue quelli per motivi personali), ingegneria, manifattura e costruzioni

(7,5% rispetto al 2,3%) e salute e welfare (13,6% rispetto al 6,7%), mentre coloro che seguono corsi per motivi personali seguono soprattutto quelli di ballo, danza, musica, teatro o cinema (20,4% rispetto allo 0,6% di chi li segue per motivi di lavoro), pittura, ceramica, bricolage, disegno (5,2% rispetto allo 0,8%) e corsi sportivi (20,4% rispetto allo 0,9% di chi li per motivi di lavoro).

I motivi della partecipazione ad attività formative

I corsi di formazione vengono seguiti in primo luogo per ampliare le conoscenze e le competenze su un argomento di interesse (44%), e, secondariamente, per poter svolgere meglio il proprio lavoro e aumentare le possibilità di una promozione (43,3%).

Tav. 5 Persone di 18-64 anni che hanno frequentato corsi di formazione per motivo per cui lo ha svolto, sesso e classe di età - Anno 2006 (per 100 persone di 18-64 anni con le stesse caratteristiche che hanno frequentato corsi di formazione)

	Per poter svolgere meglio il mio lavoro e/o aumentare le possibilità di una promozione	Per prevenire un eventuale rischio di perdere il lavoro	Per aumentare le possibilità di trovare un lavoro o per cambiare lavoro, professione	Per iniziare una attività privata	Sono stato obbligato a partecipare	Per ottenere conoscenze, competenze utili nella vita quotidiana	Per ampliare le conoscenze e le competenze su un argomento di mio interesse	Per conseguire un attestato	Per conoscere persone nuove, per divertimento	Altro
SESSO										
Maschi	49,0	2,9	12,7	3,4	14,2	20,2	43,5	13,1	11,1	3,5
Femmine	37,8	1,8	14,0	2,7	11,7	22,7	44,6	16,0	19,6	4,7
Totale	**43,3**	**2,3**	**13,4**	**3,0**	**12,9**	**21,4**	**44,0**	**14,6**	**15,4**	**4,1**
CLASSI D'ETÀ										
18 - 19	6,0	-	29,0	4,4	4,8	23,9	42,7	23,7	36,9	5,5
20 - 24	20,9	1,9	28,8	6,4	8,7	25,0	45,9	20,8	25,4	4,6
25 - 34	43,1	3,5	21,7	4,3	13,2	24,0	44,7	15,5	16,0	3,8
35 - 44	52,7	2,5	9,1	2,4	13,8	18,8	42,8	13,6	12,1	3,7
45 - 54	51,8	1,9	4,4	1,5	15,4	20,1	41,9	12,7	9,0	3,6
55 - 59	39,5	1,3	3,8	0,4	14,1	20,8	49,1	11,8	15,0	5,5
60 - 64	25,7	1,6	2,6	2,9	6,5	22,4	48,8	5,2	27,6	5,7
Totale	**43,3**	**2,3**	**13,4**	**3,0**	**12,9**	**21,4**	**44,0**	**14,6**	**15,4**	**4,1**

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo 2007

Segue, a grande distanza, il desiderio di ampliare le informazioni su un argomento e ottenere conoscenze utili per la vita quotidiana (21,4%), la voglia di incontrare persone nuove (15,4%), la necessità di conseguire un attestato (14,6%) e il desiderio di trovare un lavoro o di cambiare professione (13,4%). Il restante 12,9% è, invece, stato obbligato a partecipare ad un corso di formazione (Tavola 5). Anche in questo caso si evidenziano delle differenze di genere; tra gli uomini è più elevata rispetto alle donne la quota di quelli che seguono un corso di formazione per poter svolgere meglio il proprio lavoro (49% rispetto al 37,8%), mentre per le donne sono più elevate rispetto agli uomini motivazioni come la possibilità di conoscere persone nuove (19,6% rispetto all'11,1% degli uomini) e conseguire un attestato (16% rispetto al 13,1% degli uomini). Tra i più giovani di 18-19 anni la spinta a partecipare è motivata anche dalla possibilità di conseguire un attestato (23,7%) e dal poter conoscere persone nuove (36,9%). Questo motivo ritorna anche per le persone tra i 60 e i 64 anni (27,6%), per i ritirati dal lavoro (38,7%) e per le casalinghe (43,7%).

Le strutture che erogano la formazione

Il 24,9% delle persone tra i 18 e i 64 anni che ha seguito almeno un corso di formazione ha partecipato a corsi erogati dal datore di lavoro, mentre il 9,8% a quelli erogati da organizzazioni legate al datore di lavoro. Il 14,9% ha seguito corsi organizzati da scuole, università o centri territoriali permanenti e l'8,5% da istituti privati la cui attività principale non è la formazione. Gli uomini frequentano di più corsi organizzati dal datore di lavoro e da organizzazioni legate al datore di lavoro, mentre le donne seguono più degli uomini quelli svolti da scuole, università, CTP e da privati cittadini (Tavola 6). Dal punto di vista territoriale, invece, nel Sud e nelle Isole è più diffusa la frequenza di corsi erogati da scuole, università o centri territoriali permanenti (circa 22%), mentre al Nord è più diffusa la frequenza di corsi svolti dal datore di lavoro o da enti legati al datore di lavoro. In Italia centrale e meridionale, inoltre, è molto più elevata rispetto alla media nazionale la quota di chi ha seguito corsi organizzati da istituti privati la cui attività principale non è la formazione (oltre il 9%).

Tav. 6 Persone di 18-64 anni che hanno frequentato almeno un corso di formazione per ente che ha erogato la formazione, sesso, classe di età, ripartizione geografica e argomento del corso - Anno 2006 (per 100 persone di 18-64 anni che hanno frequentato almeno un corso di formazione con le stesse caratteristiche)

SESSO, CLASSI DI ETÀ, RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Scuola, università, Centro Territoriale Permanente (CTP)	Istituti privati la cui attività principale non è la formazione	Datore di lavoro	Organizzazione legata al datore di lavoro	Camere di commercio, strutture educative comunali, organizzazioni sindacali	Centro di formazione professionale	Università popolare, della terza età o del tempo libero, organizzazioni no-profit	Privati cittadini	Altro	Non indicato
SESSO										
Maschi	11,6	8,4	28,8	12,1	5,1	7,2	4,6	5,7	11,9	4,5
Femmine	18,1	8,6	21,1	7,5	5,9	6,8	6,5	8,6	10,6	6,2
Totale	**14,9**	**8,5**	**24,9**	**9,8**	**5,5**	**7,0**	**5,6**	**7,2**	**11,2**	**5,4**
CLASSI D'ETA'										
18 - 19	29,7	10,8	3,1	0,3	8,5	7,1	3,8	15,4	7,2	14,0
20 - 24	22,8	11,6	10,0	3,5	5,2	8,7	5,8	11,9	12,5	7,9
25 - 34	13,5	10,1	22,6	10,3	5,5	8,3	5,3	7,0	12,3	5,2
35 - 44	11,8	7,6	31,2	11,6	4,4	7,6	4,0	5,7	11,8	4,4
45 - 54	13,2	7,1	32,8	11,6	4,8	6,0	4,3	5,2	10,7	4,3
55 - 59	18,1	5,8	21,9	11,5	7,8	1,4	12,0	7,7	8,9	4,9
60 - 64	17,1	6,7	10,7	4,5	13,7	3,7	18,8	9,7	7,9	7,1
Totale	**14,9**	**8,5**	**24,9**	**9,8**	**5,5**	**7,0**	**5,6**	**7,2**	**11,2**	**5,4**
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE										
Italia nord-occidentale	12,5	6,9	25,2	10,7	5,7	7,0	6,4	6,9	12,2	6,5
Italia nord-orientale	11,2	9,6	27,8	10,9	5,7	6,6	6,5	5,8	10,7	5,2
Italia centrale	14,3	10,4	27,0	8,9	5,7	5,6	5,0	7,6	11,8	3,7
Italia meridionale	22,7	9,1	19,4	7,5	4,8	8,3	3,5	8,6	10,0	6,2
Italia insulare	22,0	5,1	20,4	9,5	5,2	8,8	5,5	8,6	10,3	4,6
Italia	**14,9**	**8,5**	**24,9**	**9,8**	**5,5**	**7,0**	**5,6**	**7,2**	**11,2**	**5,4**

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo 2007

La formazione nell'ambito dell'orario di lavoro

Considerando gli occupati di 18-64 anni che hanno svolto almeno un corso di formazione, il 52,6% lo ha seguito durante l'orario di lavoro. Forti le differenze di genere: il 61% degli uomini

occupati ha seguito il corso durante l'orario di lavoro rispetto al 43,2% delle donne occupate. Tale svantaggio sembra essere assai radicato, in quanto permane anche a parità di posizione nella professione. Inoltre, anche considerando solo le donne e gli uomini occupati che svolgono corsi proposti dal datore di lavoro o corsi per la crescita professionale lo svantaggio femminile permane. Per la maggior parte degli impiegati e degli operai (che rientrano tra i lavoratori dipendenti), le ore di corso erano considerate completamente o in parte orario di lavoro a tutti gli effetti (rispettivamente 94,2% degli impiegati e 91,7% degli operai); diverso è per i lavoratori in proprio, dove, per il 43,6% le ore di corso non sono state considerate orario di lavoro (Tavola 7).

Tav. 7 Occupati di 18-64 anni che hanno frequentato almeno un corso di formazione per eventuale svolgimento del corso durante l'orario di lavoro, modalità con cui è stato considerato, condizione professionale e sesso - Anno 2006 (per 100 occupati di 18-64 anni con le stesse caratteristiche che hanno frequentato almeno un corso di formazione)

CONDIZIONE PROFESSIONALE	L'attività di formazione si svolgeva durante l'orario di lavoro		Le ore di corso erano considerate orario di lavoro (*)	
	No	Si	Completamente o parzialmente	Per niente
MASCHI				
Dirigenti, Imprenditori, Liberi professioni	36,5	61,6	63,7	35,2
Direttivi, Quadri, Impiegati	32,2	66,3	94,8	4,9
Operai, Apprendisti	39,9	56,7	93,9	5,8
Lavoratori in proprio e Coadiuvanti	52,5	43,9	55,4	41,1
Totale	**36,8**	**61,0**	**85,0**	**14,3**
FEMMINE				
Dirigenti, Imprenditori, Liberi professioni	49,0	49,4	74,8	24,4
Direttivi, Quadri, Impiegati	51,4	45,8	93,6	6,1
Operai, Apprendisti	64,0	32,4	85,6	13,6
Lavoratori in proprio e Coadiuvanti	65,7	30,8	47,7	50,0
Totale	**54,0**	**43,2**	**88,5**	**11,1**
MASCHI E FEMMINE				
Dirigenti, Imprenditori, Liberi professioni	40,2	58,0	66,5	32,4
Direttivi, Quadri, Impiegati	43,1	54,7	94,2	5,5
Operai, Apprendisti	49,2	47,4	91,7	7,8
Lavoratori in proprio e Coadiuvanti	57,3	39,2	53,2	43,6
Totale	**44,9**	**52,6**	**86,3**	**13,0**

(*) per 100 persone di 18-64 anni che svolgevano corsi durante l'orario di lavoro

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo 2007

Le spese della formazione

Circa la metà delle persone che hanno svolto almeno un corso di formazione ha pagato delle spese di iscrizione o di altro tipo; la percentuale più alta si registra tra i più giovani (55,9% tra i 18-19enni e 55,4% tra i 20-24enni).

Il Sud e le Isole registrano la quota più bassa di persone che hanno dovuto sostenere delle spese (44,2% nel Sud e 42,3% nelle Isole contro il 50% del Nord). Il 58,8% di chi ha affrontato delle spese ha pagato il corso autonomamente, il 22,3% è stato aiutato dalla famiglia, il 24,2% ha avuto il corso pagato dal datore di lavoro, l'8,4% ha partecipato a corsi pagati da enti ed istituzioni varie (Tavola 8). Differenze emergono per età e per genere. Tra i più giovani l'apporto economico della famiglia è alto; all'aumentare dell'età l'autonomia economica dai genitori si afferma e più del 60% di chi ha sostenuto delle spese lo fa da solo. Interessante è notare come il contributo economico da parte del datore di lavoro riguarda il 29% degli uomini contro il 20%

delle donne. Viceversa, il contributo della famiglia è alto per le donne (27,1%) e inferiore per gli uomini (17%). La famiglia assume un ruolo rilevante nella copertura delle spese per i corsi di formazione al Sud (38,6%) e nelle Isole (37,8%), meno nel Nord (17,7% nel Nord-ovest e 15,3% nel Nord-est). Viceversa il contributo del datore di lavoro alla spesa riguarda il 28,9% di chi ha sostenuto delle spese nell'Italia nord-occidentale contro appena il 14,6% dell'Italia insulare (Tavola 8).

Tav. 8 Persone di 18-64 anni che hanno frequentato almeno un corso di formazione per eventuali spese sostenute, chi ha sostenuto le spese, sesso, classe d'età e ripartizione geografica - Anno 2006 (valori percentuali)

	Il corso di formazione prevedeva delle spese di iscrizioni e/o altre eventuali tasse		Chi sostiene o ha sostenuto le spese (*)				
	Sì	No	Da solo	La famiglia	Il datore di lavoro	Regioni, Enti locali, Stato, altre istituzioni pubbliche, Enti o istituzioni privati	Altro
SESSO							
Maschi	45,9	50,9	58,1	17,0	29,0	9,2	4,4
Femmine	50,8	45,8	59,4	27,1	20,0	7,7	3,1
Totale	**48,4**	**48,3**	**58,8**	**22,3**	**24,2**	**8,4**	**3,7**
CLASSE D'ETA'							
18 - 19	55,9	36,4	20,1	85,4	2,4	7,7	0,5
20 - 24	55,4	39,9	43,6	62,7	8,6	5,4	2,6
25 - 34	51,7	45,5	62,1	21,8	23,3	5,5	3,9
35 - 44	46,7	50,7	63,9	11,0	29,0	8,7	3,6
45 - 54	43,6	53,1	59,8	7,5	34,2	12,9	3,8
55 - 59	42,5	53,3	62,8	9,3	27,4	12,6	4,2
60 - 64	52,8	45,8	76,6	13,2	9,9	6,1	9,8
Totale	**48,4**	**48,3**	**58,8**	**22,3**	**24,2**	**8,4**	**3,7**
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA							
Italia nord-occidentale	50,3	45,9	57,9	17,7	28,9	8,0	4,3
Italia nord-orientale	50,9	47,0	61,4	15,3	27,4	9,2	3,9
Italia centrale	48,2	49,4	60,1	22,0	22,8	7,4	3,3
Italia meridionale	44,2	50,7	57,0	38,6	14,6	8,0	3,7
Italia insulare	42,3	54,1	52,8	37,8	15,4	10,9	1,4
Italia	**48,4**	**48,3**	**58,8**	**22,3**	**24,2**	**8,4**	**3,7**

(*) per 100 persone di 18-64 anni che hanno sostenuto spese

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo 2007

3. Gli ostacoli durante la formazione e i motivi della mancata partecipazione

Quasi un terzo dei partecipanti ha incontrato problemi durante il corso

Il 30,2% delle persone che hanno frequentato almeno un corso di studio e/o formazione ha incontrato qualche difficoltà durante lo svolgimento del corso (Tavola9). Maggiori difficoltà sono state riscontrate dalle donne (32,1% rispetto al 28,2% dei maschi), dalle persone dai 20 ai 34 anni e dalle persone residenti nell'Italia meridionale (35,2%). Al primo posto tra i problemi incontrati si colloca il costo elevato del corso (37%), seguito dall'organizzazione in orari scomodi (32,6%), e dal luogo difficile da raggiungere (28,8%). Segue la formazione non adeguata alle aspettative (20,1%). Molto più bassa la quota di chi ha trovato spiacevole l'idea di tornare a scuola (6,4%) o di non avere l'appoggio del datore di lavoro (5,7%).

Perché non si frequentano corsi: quasi il 70% non ha voluto partecipare

Il 79,6% delle persone di 18 anni e più non ha frequentato corsi di studio e/o formazione. La maggioranza ha dichiarato di non aver voluto partecipare (67,7%), e quasi un quarto che non ha potuto partecipare (23,8%). Nell'Italia meridionale dove emerge una minore partecipazione alle attività di formazione è pur rilevante la quota di coloro che non hanno potuto partecipare (30,9% al Sud e 27,9% nelle Isole) per diversi motivi.

Tav. 9 Persone di 18-64 anni che hanno frequentato almeno un corso di studio e/o formazione per eventuali difficoltà incontrate, tipo di difficoltà, sesso, classi d'età, ripartizione geografica e condizione professionale. Anno 2006 (per 100 persone di 18-64 anni con le stesse caratteristiche che hanno frequentato almeno un corso di studio e/o formazione)

	Ha incontrato difficoltà durante l'attività di formazione		Tipo di difficoltà incontrata (*)						
	No	Sì	I costi del corso erano troppo elevati	Non avevo l'appoggio del datore di lavoro	L'attività era organizzata in orari scomodi	Luogo di svolgimento difficile da raggiungere	Non mi piaceva l'idea di "tornare a scuola"	La formazione non era adeguata alle mie aspettative	Altro
SESSO									
Maschi	71,8	28,2	32,8	5,9	32,4	29,7	8,5	20,9	9,0
Femmine	67,9	32,1	40,5	5,5	32,8	28,1	4,6	19,4	8,6
Totale	**69,8**	**30,2**	**37,0**	**5,7**	**32,6**	**28,8**	**6,4**	**20,1**	**8,8**
CLASSE ETÀ									
18 - 19	74,6	25,4	37,1	0,7	25,9	26,7	10,3	23,8	8,8
20 - 24	59,0	41,0	47,6	2,4	29,9	26,8	6,2	15,4	7,8
25 - 34	64,6	35,4	41,5	5,2	35,0	29,5	6,2	19,7	10,0
35 - 44	71,3	28,7	31,0	10,3	33,1	28,0	5,4	23,3	11,1
45 - 54	77,3	22,7	25,5	8,9	33,8	31,0	6,1	19,4	5,0
55 - 64	81,2	18,8	22,2	1,2	35,1	34,9	8,2	24,6	5,3
Totale	**69,8**	**30,2**	**37,0**	**5,7**	**32,6**	**28,8**	**6,4**	**20,1**	**8,8**
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE									
Italia nord-occidentale	71,7	28,3	33,9	7,9	30,4	27,6	6,8	19,6	9,6
Italia nord-orientale	73,0	27,0	34,4	6,4	36,9	29,7	4,2	21,8	8,7
Italia centrale	67,0	33,0	38,1	3,6	30,8	26,7	7,5	20,6	8,9
Italia meridionale	64,8	35,2	42,4	4,9	34,1	31,7	6,5	16,4	7,1
Italia insulare	72,0	28,0	36,3	4,9	29,7	28,6	7,0	25,7	10,4
Italia	**69,8**	**30,2**	**37,0**	**5,7**	**32,6**	**28,8**	**6,4**	**20,1**	**8,8**

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo 2007

Box 2 - Fondo Sociale Europeo e politiche del lavoro[75]

In questo paragrafo viene presentato un sintetico quadro delle politiche cofinanziate dal Fondo sociale europeo (FSE) nell'ambito della programmazione comunitaria Obiettivo 1 e Obiettivo 3 2000-2006[76], in termini di misure LMP (utilizzate per definire le politiche del lavoro in senso proprio) e aggregazioni di progetti già utilizzate nell'ambito di questo monitoraggio[77]. Il monitoraggio del FSE è basato, infatti, su tipologie di progetto riaggregabili in misure LMP, permettendo di integrare i programmi cofinanziati coerentemente alla metodologia Eurostat, e in misure non strettamente di politiche attive del lavoro secondo tale metodologia e in misure nell'ambito dell'istruzione e in misure di supporto a sistemi (della formazione, dell'istruzione e di governo delle politiche).

I dati sono relativi agli anni 2000-2006 e sono stati estratti dal sistema informativo Monit a marzo 2008. Nel periodo 2000-2006 la spesa legata ai programmi regionali e nazionali[78] del FSE ammonta a poco meno di 11 miliardi di euro di cui il 60,4% (6,6 miliardi di euro) a beneficio delle regioni dell'Obiettivo 3 e il restante 39,6% (4,3 miliardi di euro) a beneficio delle regioni dell'Obiettivo 1 (tab.1). A dispetto dell'indicazione temporale che contraddistingue la programmazione, il 2006 non è l'ultimo anno di realizzazione dei programmi 2000-2006, dal momento che è riconosciuta la spesa effettuata entro il 30 giugno 2008. Il periodo in osservazione permette, tuttavia, di fare un primo sintetico bilancio del FSE in Italia, in particolare l'articolazione degli interventi e il profilo temporale che la loro realizzazione disegna. Entrambi gli elementi rivestono un interesse derivante dal rilevante supporto che il FSE fornisce alle politiche del lavoro e della formazione gestite a livello regionale ed al settore dell'istruzione riguardo alla prevenzione della dispersione scolastica[79].

Riguardo alle misure cofinanziate dal FSE dall'analisi dei dati aggiornati al 2006 scaturisce una sostanziale conferma di quanto già rilevato in occasione del monitoraggio del 2005, ovvero una quota di politiche del lavoro in senso proprio pari al 46,7% della spesa complessiva (di cui il 59,2% destinata a misure di formazione[80] e il 21,2% ai Servizi pubblici per l'impiego), un impegno complessivo in interventi di formazione (LMP e non LMP) e istruzione pari al 55,1% della spesa complessiva e un non marginale utilizzo delle risorse per azioni di sistema a cui è stato destinato il 15,8% della spesa[81].

---

[75] A cura di Alessandra De Lellis (ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE). Le elaborazioni statistiche sono di Paola Stocco ed Enrico Toti (ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE).

[76] All'Obiettivo 1 2000-2006 dell'UE appartengono le regioni meridionali con l'eccezione dell'Abruzzo, all'Obiettivo 3 tutte le restanti.

[77] Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Aggiornamento sul quadro informativo sulle politiche del lavoro, novembre 2005, par.1.4.

[78] I programmi FSE Obiettivo 1 e Obiettivo 3 sono regionali (programmi operativi regionali) o di amministrazioni centrali (programmi operativi nazionali) che svolgono l'intervento nelle regioni appartenenti al rispettivo Obiettivo.

[79] Per maggiori dettagli e quantificazioni si vedano ISFOL 2007, Formazione, istruzione e lavoro. Valutazione delle politiche sostenute dal Fondo sociale europeo 2000-2006 nell'Italia del Centro Nord, ISFOL, Roma e S.Rosati (a cura di), 2008, Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007), I Libri del Fondo sociale europeo, ISFOL, Roma.

[80] Si ricorda che in base alla metodologia LMP adottata in questa sede, la sola formazione cofinanziata destinata ad individui in cerca di occupazione è inserita nelle politiche del lavoro in senso proprio (cfr. codici delle misure LMP e codici 91- 94 utilizzati per le altre misure riportati nelle tabelle allegate).

Alcune differenze si notano fra i due diversi Obiettivi (e quindi fra gruppi di regioni): nelle regioni dell'Obiettivo 1 la quota destinata alla formazione (con esclusione di quella continua) è minore (22,4%) che nelle regioni dell'Obiettivo 3 (31,0%), mentre si verifica il contrario per quanto riguarda le azioni nel settore dell'istruzione (35,7% in regioni dell'Obiettivo 1 e 22,1% in quelle dell'Obiettivo 3). A tale diversa composizione della spesa contribuiscono la presenza di un vasto programma nazionale Obiettivo 1 del Ministero dell'istruzione e le scelte della programmazione regionale dell'Obiettivo 1 che, rispetto a quella Obiettivo 3, ha dato maggiore impulso all'incentivazione delle assunzioni e dell'imprenditorialità rispetto alla formazione, oltre che ai Servizi pubblici all'impiego[82].

La spesa dei programmi del FSE non è costante negli anni: in entrambi gli Obiettivi essa è in crescita fra 2000[83] e il 2003 subendo poi una battuta di arresto, superata solo dai programmi dell'Obiettivo 1 che nel 2005 (1.064 milioni di euro) registrano la spesa massima del periodo (tab. 2). Per quanto riguarda, invece, i programmi dell'Obiettivo 3, dopo il picco del 2003 (1.482 milioni di euro)[84] la spesa decresce fino a raggiungere nel 2006 un livello paragonabile a quello del 2002. In questo stesso periodo, si nota, inoltre, un cambiamento nella composizione della spesa: a livello nazionale la quota di spesa per misure LMP (quelle definite politiche in senso proprio) era giunta al 51,5% nel 2002 per diminuire al 42% nel 2006. Nell'andamento comune registrata dalla spesa dei programmi dei due Obiettivi, tuttavia, sono i programmi dell'Obiettivo 3 che hanno diminuito la quota di misure LMP rispetto a quelle non LMP di oltre 10 punti, a vantaggio soprattutto delle azioni di sistema (fenomeno osservabile nel 2006 anche nei programmi dell'Obiettivo 1 in cui sono fortemente diminuite le spese delle altre misure non LMP). In definitiva le risorse per interventi di politiche del lavoro in senso proprio si sono ridotte, non solo per un complessivo calo dei livelli della spesa registrato nel 2006, ma anche per una diversa destinazione delle risorse.

La realizzazione dei progetti del FSE ha interessato 5,4 milioni di persone: la formazione continua, gli interventi nel settore dell'istruzione nell'ambito dell'obbligo formativo e i colloqui di orientamento e consulenza sono le misure con i maggiori numeri di destinatari (rispettivamente oltre un milione e 100 mila, 960 mila e oltre 831 mila persone). L'andamento del numero di destinatari anticipa di un anno quanto osservato per la spesa, nel 2002 i destinatari sono stati oltre 1,2 milioni, mentre nel 2006 il loro numero è quasi dimezzato. In tale quadro si distinguono gli interventi di formazione degli adulti per il numero di destinatati che pur oscillando non ha subito le brusche e continue diminuzioni registrate nelle altre misure.

---

[81] Nell'ambito della programmazione del FSE sono definiti di sistema gli interventi a favore di strutture e sistemi coinvolti nell'attuazione delle politiche del lavoro, della formazione e dell'istruzione, secondo quanto previsto fra gli obiettivi della programmazione 2000-2006. Nell'ambito di questo contributo, in continuità con quanto rappresentato nel rapporto di monitoraggio di novembre 2005, sono stati inclusi in questa misura anche i progetti di accompagnamento che, prevalentemente, prevedono servizi alle persone per la fruizione di formazione e istruzione, e che solitamente sono, invece, distinti dalle azioni di sistema.

[82] Come già annotato nel citato rapporto di monitoraggio di novembre 2005, "alla creazione del sistema dei servizi pubblici all'impiego ha contribuito anche il FESR attraverso il finanziamento del recupero di immobili da destinare ai servizi, della dotazione informatica e tecnologica necessaria, nonché arredi e attrezzature di altro tipo. L'intervento del Fesr è avvenuto attraverso differenti forme di intervento (Docup regionali nel Centro-nord, IC Urban, Por regionali ob.1)".

[83] Il 2000, in particolare, è l'anno in cui la "coda" della realizzazione dei programmi 1994-99 si è sovrapposta con l'inizio di quella dei programmi 2000-2006.

[84] Il 2003 è anche l'anno che chiude il periodo di programmazione preso a riferimento per la distribuzione delle risorse della riserva comunitaria di performance (4% dei fondi complessivi) per la cui attribuzione la realizzazione finanziaria dei programmi costituiva uno dei criteri previsto dal Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3.

Tab. 1 - Spesa (pagamenti effettuati) per politiche co-finanziate con il Fondo Sociale Europeo (FSE) per tipologia di progetto - migliaia di euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
0. Servizi pubblici dell'occupazione generali								
Azioni di sistema per SPI	773	45.972	85.955	164.984	160.269	130.351	119.299	707.604
1. Orientamento e assistenza individualizzata alla ricerca del lavoro								
Orientamento, consulenza e informazione	588	8.383	23.381	66.565	87.706	109.574	86.653	382.850
2. Formazione professionale								
Formazione apprendistato	1	2.556	5.383	18.517	20.378	12.211	8.406	67.452
formazione CFL	9	173	288	253	978	490	7.820	10.012
Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	1.476	20.570	44.151	38.215	36.719	39.305	33.576	214.011
Formazione post-obbligo e post-diploma	17.322	121.046	340.703	617.184	463.227	384.106	299.028	2.242.615
Incentivi alle persone per la formazione	17	2.145	5.488	14.145	19.556	23.174	28.366	92.891
Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo	130	10.839	38.113	113.312	96.027	64.598	83.569	406.588
3. Incentivi per l'assunzione								
Incentivi all'occupazione	320	6.701	34.692	72.622	84.120	53.698	48.780	300.933
Incentivi alle imprese per job rotation e job sharing	-		-	999	5.438	1.306	235	7.978
Incentivi alle persone per la mobiltà territoriale	-	29	13	689	1.775	30.490	6.135	39.131
4. Esperienze di lavoro								
Borse lavoro	19	83	2.743	9.066	8.587	7.786	2.428	30.711
Piani di inserimento professionale	-	8	56	99	198	531	784	1.676
Tirocini	48	4.214	8.103	14.653	15.087	16.027	68.489	126.622
Altre forme di lavoro	0	2.347	1.554	1.996	1.296	5.317	2.913	15.423
6. Creazione diretta di posti di lavoro								
Lavori pubblica utilità (LPU)	-			22.249	19.927	20.618	2.010	64.804
7. Incentivi per imprese di nuova creazione								
Formazione per creazione di impresa	77	1.724	4.441	12.406	12.657	11.180	9.284	51.768
Incentivi alle persone per lavoro autonomo o creazione di impresa	2.406	19.747	79.934	47.507	49.313	78.873	22.155	299.934
Percorsi integrati per la creazione di impresa	0	166	1.040	14.428	20.253	17.763	6.120	59.770
91. Incentivi alle imprese								
Piccoli incentivi alle imprese sociali	591	870	1.043	1.420	7.621	8.121	1.084	20.750
92. Formazione continua								
Formazione per occupati	1.270	34.419	164.109	245.829	224.202	177.995	173.347	1.021.169
Incentivi alle imprese per l'innovazione tecnologica e organizzativa	-	239	4.902	6.445	11.653	26.933	10.898	61.071
93. Azioni nel settore dell'istruzione								
Alta formazione	28.331	76.339	115.952	203.894	223.623	157.949	118.644	924.732
Formazione per adulti	16.838	22.354	34.065	78.857	77.661	94.875	70.207	394.856
IFTS	1.737	3.464	23.002	62.463	65.062	54.383	67.867	277.978
Obbligo formativo	13.654	49.303	108.476	210.088	258.083	356.779	233.829	1.230.213
Obbligo scolastico	289	7.916	12.984	36.545	25.367	54.840	53.272	191.213
94. Azioni di sistema								
Accompagnamento	1.029	11.599	28.749	51.914	63.878	69.923	117.767	344.859
Azioni sistema per il sistema formazione	4.758	12.249	36.836	85.652	120.323	64.171	109.531	433.520
Azioni sistema per il sistema istruzione	9	324	5.159	9.780	5.662	5.906	26.751	53.589
Azioni sistema per il sistema governo	2.354	32.357	83.559	151.698	167.707	173.972	145.180	756.825
Azioni sistema per l'integrazione tra sistemi	10	3.969	17.564	40.843	32.034	24.522	24.670	143.611
Totale complessivo	**94.055**	**502.106**	**1.312.435**	**2.415.316**	**2.386.387**	**2.277.766**	**1.989.097**	**10.977.161**

Fonte: elaborazioni Isfol - Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

Tab.2 - Spesa (pagamenti effettuati) per politiche co-finanziate con il Fondo Sociale Europeo (FSE) per obiettivo - migliaia di euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Regioni Obiettivo 1								
0. Servizi pubblici dell'occupazione generali	130	27.840	38.381	93.562	68.496	53.715	49.482	**331.608**
1. Orientamento e assistenza individualizzata alla ricerca del lavoro		350	5.286	13.638	39.629	71.752	33.327	**163.983**
2. Formazione professionale	1.983	24.832	65.632	267.954	214.265	196.161	204.240	**975.066**
3. Incentivi per l'assunzione	1	0	12.648	51.998	61.893	65.805	34.909	**227.254**
4. Esperienze di lavoro	0	1.566	18	4.320	1.537	5.979	57.339	**70.760**
6. Creazione diretta di posti di lavoro				18.137	19.620	19.895		**57.652**
7. Incentivi per imprese di nuova creazione	1.846	6.759	44.644	38.183	47.392	59.841	18.086	**216.750**
91. Incentivi alle imprese						6	171	**176**
92. Formazione continua	191	3.186	20.638	60.848	67.790	78.710	60.172	**291.534**
93. Azioni nel settore dell'istruzione	45.484	84.180	120.221	297.858	318.881	410.773	275.102	**1.552.499**
94. Azioni di sistema	4.637	5.532	23.720	85.915	76.504	100.829	160.359	**457.497**
Totale Regioni Obiettivo 1	**54.271**	**154.246**	**331.189**	**932.413**	**916.008**	**1.063.467**	**893.186**	**4.344.779**
Regioni Obiettivo 3								
0. Servizi pubblici dell'occupazione generali	644	18.132	47.574	71.421	91.773	76.635	69.817	**375.996**
1. Orientamento e assistenza individualizzata alla ricerca del lavoro	588	8.033	18.095	52.926	48.077	37.822	53.326	**218.867**
2. Formazione professionale	16.971	132.497	368.493	533.673	422.620	327.724	256.525	**2.058.503**
3. Incentivi per l'assunzione	319	6.731	22.057	22.311	29.440	19.689	20.242	**120.788**
4. Esperienze di lavoro	67	5.087	12.437	21.495	23.630	23.683	17.275	**103.672**
6. Creazione diretta di posti di lavoro				4.112	307	722	2.010	**7.152**
7. Incentivi per imprese di nuova creazione	637	14.877	40.771	36.158	34.831	47.974	19.473	**194.722**
91. Incentivi alle imprese	591	870	1.043	1.420	7.621	8.115	913	**20.574**
92. Formazione continua	1.079	31.471	148.373	191.427	168.065	126.217	124.073	**790.706**
93. Azioni nel settore dell'istruzione	15.365	75.196	174.257	293.989	330.914	308.055	268.718	**1.466.493**
94. Azioni di sistema	3.523	54.964	148.147	253.972	313.101	237.663	263.539	**1.274.907**
Totale Regioni Obiettivo 3	**39.784**	**347.860**	**981.247**	**1.482.903**	**1.470.379**	**1.214.299**	**1.095.911**	**6.632.381**
Totale Italia								
0. Servizi pubblici dell'occupazione generali	773	45.972	85.955	164.984	160.269	130.351	119.299	**707.604**
1. Orientamento e assistenza individualizzata alla ricerca del lavoro	588	8.383	23.381	66.565	87.706	109.574	86.653	**382.850**
2. Formazione professionale	18.954	157.329	434.126	801.626	636.885	523.885	460.765	**3.033.569**
3. Incentivi per l'assunzione	320	6.731	34.704	74.309	91.334	85.494	55.151	**348.042**
4. Esperienze di lavoro	67	6.653	12.455	25.814	25.167	29.662	74.614	**174.432**
6. Creazione diretta di posti di lavoro	-	-	-	22.249	19.927	20.618	2.010	**64.804**
7. Incentivi per imprese di nuova creazione	2.483	21.636	85.415	74.341	82.222	107.816	37.559	**411.472**
91. Incentivi alle imprese	591	870	1.043	1.420	7.621	8.121	1.084	**20.750**
92. Formazione continua	1.270	34.658	169.011	252.274	235.855	204.927	184.245	**1.082.240**
93. Azioni nel settore dell'istruzione	60.849	159.376	294.478	591.847	649.795	718.827	543.820	**3.018.992**
94. Azioni di sistema	8.160	60.497	171.867	339.886	389.604	338.493	423.898	**1.732.404**
Totale	**94.055**	**502.106**	**1.312.435**	**2.415.316**	**2.386.387**	**2.277.766**	**1.989.097**	**10.977.161**

Tab. 3 - Destinatari avviati per politiche co-finanziate con il Fondo Sociale Europeo (FSE) per tipologia di progetto

Descrizione	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
0. Servizi pubblici dell'occupazione generali								
Azioni di sistema per i SPI	46	1.194	4.478	728	53	80	440	**7.019**
1. Orientamento e assistenza individualizzata alla ricerca del lavoro								
Orientamento, consulenza e informazione	33.392	48.881	371.029	271.678	48.477	39.035	18.938	**831.430**
2. Formazione professionale								
Formazione apprendistato	3.964	3.576	24.387	9.062	3.603	9.113	4.669	**58.374**
Formazione CFL	173	318	427	443	97	661	1.215	**3.334**
Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	15.100	18.695	21.360	22.133	18.059	14.116	6.906	**116.369**
Formazione post-obbligo e post-diploma	33.500	103.376	153.052	115.643	73.839	63.777	59.614	**602.801**
Incentivi alle persone per la formazione	32	5.121	4.703	19.090	24.025	29.544	11.887	**94.402**
Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo	96	7.318	20.917	12.165	8.948	4.773	7.508	**61.725**
3. Incentivi per l'assunzione								
Incentivi alle imprese per l'occupazione	5.774	4.767	19.389	15.478	4.680	3.117	2.965	**56.170**
Incentivi alle imprese per job rotation e job sharing		-	-	3.983	-	50	1.586	**5.619**
Incentivi alle persone per mobilità territoriale		49		103	11	9	112	**284**
4. Esperienze di lavoro								
Borse lavoro	30	1.550	408	909	1.088	717	2.049	**6.751**
Pianti di inserimento professionale	117		2.637	6.244	328	57		**9.383**
Tirocini	2.250	2.780	3.470	4.458	7.007	5.937	6.930	**32.832**
Altre esperienze di lavoro	549	682	834	423	1.110	802	401	**4.801**
7. Incentivi per imprese di nuova creazione								
Formazione per la creazione di impresa	1.973	2.096	5.075	6.408	4.837	6.062	958	**27.409**
Incentivi alle persone per lavoro autonomo o creazione di impresa	2.340	1.223	3.058	4.047	796	2.114	1.594	**15.172**
Percorsi integrati per la creazione di impresa		147	8.391	7.076	715	697	256	**17.282**
92. Formazione continua								
Formazione per occupati	51.000	134.330	220.416	230.363	155.580	187.645	151.508	**1.130.842**
Incentivi alle imprese per l'innovazione tecnologica ed organizzativa	-	15	2.720	3.282	1.654	1.764	560	**9.995**
93. Azioni nel settore dell'istruzione								
Alta formazione	20.257	7.687	18.001	107.413	35.038	12.654	8.842	**209.892**
Formazione per adulti	23.808	36.356	70.946	62.732	77.897	67.020	74.854	**413.613**
IFTS	2.043	4.274	6.206	12.559	5.088	6.859	6.471	**43.500**
Obbligo formativo	159.322	35.407	128.612	157.777	200.792	131.630	146.635	**960.175**
Obbligo scolastico	37.086	26.764	114.704	37.402	27.779	55.837	33.176	**332.748**
94. Azioni di sistema								
Accompagnamento	1.471	1.596	3.597	23.997	41.616	23.981	5.700	**101.958**
Azioni sistema per il sistema formazione	577	648	10.627	2.495	1.795	7.986	17.897	**42.025**
azioni sistema per il sistema istruzione	87	399	128	141	-	136	79.118	**80.009**
Azioni sistema per il sistema di governo	20.547	5.872	28.472	18.832	22.286	14.763	25.557	**136.329**
Azioni sistema per l'integrazione tra sistemi	477	2.039	4.049	2.692	143	126	90	**9.616**
Totale complessivo	**416.011**	**457.160**	**1.252.093**	**1.159.756**	**767.341**	**691.062**	**678.436**	**5.421.859**

Fonte: elaborazioni Isfol - Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

Tab. 4 - Destinatari avviati per politiche co-finanziate con il Fondo Sociale Europeo (FSE) per obiettivo

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Regioni Obiettivo 1								
0. Servizi pubblici dell'occupazione generali		58	301	18	-		-	**377**
1. Orientamento e assistenza individualizzata alla ricerca del lavor	-	1.898	30.761	2.459	4.150	22.836	4.712	**66.816**
2. Formazione professionale	7.799	16.582	35.589	42.008	19.736	15.097	12.482	**149.293**
3. Incentivi per l'assunzione	5.325	3.599	11.950	12.387	1.743	120	73	**35.197**
4. Esperienze di lavoro	299	15	32	672	1.056	494	211	**2.779**
7. Incentivi per imprese di nuova creazione	2.225		2.522	8.902	1.960	4.959	-	**20.568**
92. Formazione continua	2.160	5.707	28.920	23.145	21.253	14.608	8.039	**103.832**
93. Azioni nel settore dell'istruzione	170.416	16.877	200.973	157.707	204.487	176.511	175.199	**1.102.170**
94. Azioni di sistema	15.722	1.043	24.261	14.621	18.434	18.917	112.156	**205.154**
Totale Regioni Obiettivo 1	203.946	45.779	335.309	261.919	272.819	253.542	312.872	**1.686.186**
Regioni Obiettivo 3								
0. Servizi pubblici dell'occupazione generali	46	1.136	4.177	710	53	80	440	**6.642**
1. Orientamento e assistenza individualizzata alla ricerca del lavor	33.392	46.983	340.268	269.219	44.327	16.199	14.226	**764.614**
2. Formazione professionale	45.066	121.822	189.257	136.528	108.835	106.887	79.317	**787.712**
3. Incentivi per l'assunzione	449	1.217	7.439	7.177	2.948	3.056	4.590	**26.876**
4. Esperienze di lavoro	2.647	4.997	7.317	11.362	8.477	7.019	9.169	**50.988**
7. Incentivi per imprese di nuova creazione	2.088	3.466	14.002	8.629	4.388	3.914	2.808	**39.295**
92. Formazione continua	48.840	128.638	194.216	210.500	135.981	174.801	144.029	**1.037.005**
93. Azioni nel settore dell'istruzione	72.100	93.611	137.496	220.176	142.107	97.489	94.779	**857.758**
94. Azioni di sistema	7.437	9.511	22.612	33.536	47.406	28.075	16.206	**164.783**
Totale Regioni Obiettivo 3	212.065	411.381	916.784	897.837	494.522	437.520	365.564	**3.735.673**
Totale Italia								
0. Servizi pubblici dell'occupazione generali	46	1.194	4.478	728	53	80	440	**7.019**
1. Orientamento e assistenza individualizzata alla ricerca del lavor	33.392	48.881	371.029	271.678	48.477	39.035	18.938	**831.430**
2. Formazione professionale	52.865	138.404	224.846	178.536	128.571	121.984	91.799	**937.005**
3. Incentivi per l'assunzione	5.774	4.816	19.389	19.564	4.691	3.176	4.663	**62.073**
4. Esperienze di lavoro	2.946	5.012	7.349	12.034	9.533	7.513	9.380	**53.767**
7. Incentivi per imprese di nuova creazione	4.313	3.466	16.524	17.531	6.348	8.873	2.808	**59.863**
92. Formazione continua	51.000	134.345	223.136	233.645	157.234	189.409	152.068	**1.140.837**
93. Azioni nel settore dell'istruzione	242.516	110.488	338.469	377.883	346.594	274.000	269.978	**1.959.928**
94. Azioni di sistema	23.159	10.554	46.873	48.157	65.840	46.992	128.362	**369.937**
Totale	416.011	457.160	1.252.093	1.159.756	767.341	691.062	678.436	**5.421.859**

Fonte: elaborazioni Isfol - Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

3.3 Le misure di sostegno al reddito

Nel 2006 la spesa per le politiche di sostegno al reddito evidenzia una lieve crescita rispetto all'anno precedente (1,5 per cento) che fa seguito agli incrementi più sostanziosi registrati nel 2004 (+ 17%) e nel 2005 (+ 13%).

La dinamica della spesa è attribuibile ad un complesso di fattori: l'evoluzione del contesto, in particolare la maggiore diffusione del lavoro a termine e il conseguente aumento del contingente avente diritto a tutele, l'andamento della domanda di prestazioni legata alle ristrutturazioni d'impresa, ma anche le innovazioni legislative intervenute nel periodo. L'indennità di disoccupazione non agricola ordinaria (oltre 2,8 miliardi di euro), quella con requisiti ridotti (1,7 miliardi di euro) e l'indennità di mobilità (1,6 miliardi di euro), costituiscono le misure di maggior peso, rappresentando il 61% della spesa complessiva (vedi tav. 4). Considerando l'andamento della spesa nell'arco temporale si osserva un notevole incremento dell'indennità ordinaria a partire dal 2005, successivamente all'introduzione del D.L. 35 poi convertito nella L. 80/2005. La nuova normativa, in vigore dal 1/4/2005 al 31/12/2006 poi prorogata per tutto il 2007, estende la durata del trattamento di disoccupazione (da 6 a 7 mesi per i lavoratori fino a 49 anni e da 9 a 10 mesi per gli over 49) con un profilo a scalare dei tassi (50% della retribuzione percepita per i primi 6 mesi, 40% per i successivi 3 mesi, 30% nel decimo mese.

Tav. 4 Spese per le politiche passive - anni 2001-2006 (Migliaia di euro correnti)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cassa Integrazione Guadagni ordinaria	461.340	531.863	593.170	740.400	791.100	651.040
Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria	466.798	400.277	528.274	676.600	710.000	930.800
Cassa Integrazione per i lavoratori agricoli (CISOA)	6.108	6.282	7.778	10.700	16.100	16.600
Contratti di solidarietà difensivi	10.171	2.426	1.059	462	504	8.039
Indennità di mobilità	1.264.227	1.380.962	1.511.968	1.599.500	1.803.800	1.595.500
Indennità di disoccupazione speciale edile	176.749	170.847	63.962	112.500	86.700	51.400
Indennità di disoccupazione non agricola ordinaria	1.133.721	1.510.351	1.309.859	1.739.300	2.268.300	2.854.100
Indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti	1.400.517	1.378.477	1.313.827	1.469.800	1.775.100	1.673.100
Indennità di disoccupazione agricola ordinaria	614.110	500.524	362.716	572.600	654.400	626.800
Indennità di disoccupazione agricola con requisiti ridotti	16.475	20.244	20.243	17.400	16.000	22.100
Indennità di disoccupazione agricola speciale (40%)	344.110	342.651	361.649	372.500	386.400	334.800
Indennità di disoccupazione agricola speciale (66%)	583.909	520.600	594.541	598.800	585.100	444.800
Assegni straordinari - Fondo credito ordinario	19.698	74.204	205.021	371.980	424.000	345.775
Assegni straordinari - Fondo credito cooperativo	100	1.023	2.088	4.258	4.586	4.726
Assegni straordinari - Fondo ex Monopoli di Stato		4.165	2.320	1.749	599	2.243
Assegni straordinari - Fondo settore assicurativo			16.717	17.867	15.783	8.805
Assegni straordinari - Fondo riscossione tributi erariali	-	-	-	-	22.080	25.907
Pensionamenti anticipati	731.910	560.220	483.363	362.978	288.652	398.432
Totale	**7.229.942**	**7.405.116**	**7.378.554**	**8.669.394**	**9.849.205**	**9.994.967**

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS

Dal lato dei percettori di sussidi (vedi tav. 5), l'effetto della riforma del 2005 è stato analogo a quello sulle spese, considerata la forte ascesa dello stock medio annuo di beneficiari. Questi, aumentati in modo graduale dal 2001 al 2004, registrano un incremento sostanzioso tra il 2004 ed il

2005 (oltre 30 mila beneficiari, pari al 28,7% in più) per poi rallentare tra il 2005 ed il 2006. Le prestazioni più favorevoli per i disoccupati under50 hanno determinato un minor addensamento dei beneficiari sia attorno alla durata limite di 180 giorni prevista dalla precedente normativa (Fig. 1) che nella classe di durata immediatamente precedente (91-179 giorni). Tale tendenza si è consolidata nel 2006, mentre tra gli over 50 aumentano anche i percettori di indennità per più di 9 mesi (lo stock medio annuo cresce di 1800 unità, pari al 20,4% rispetto al 2005).

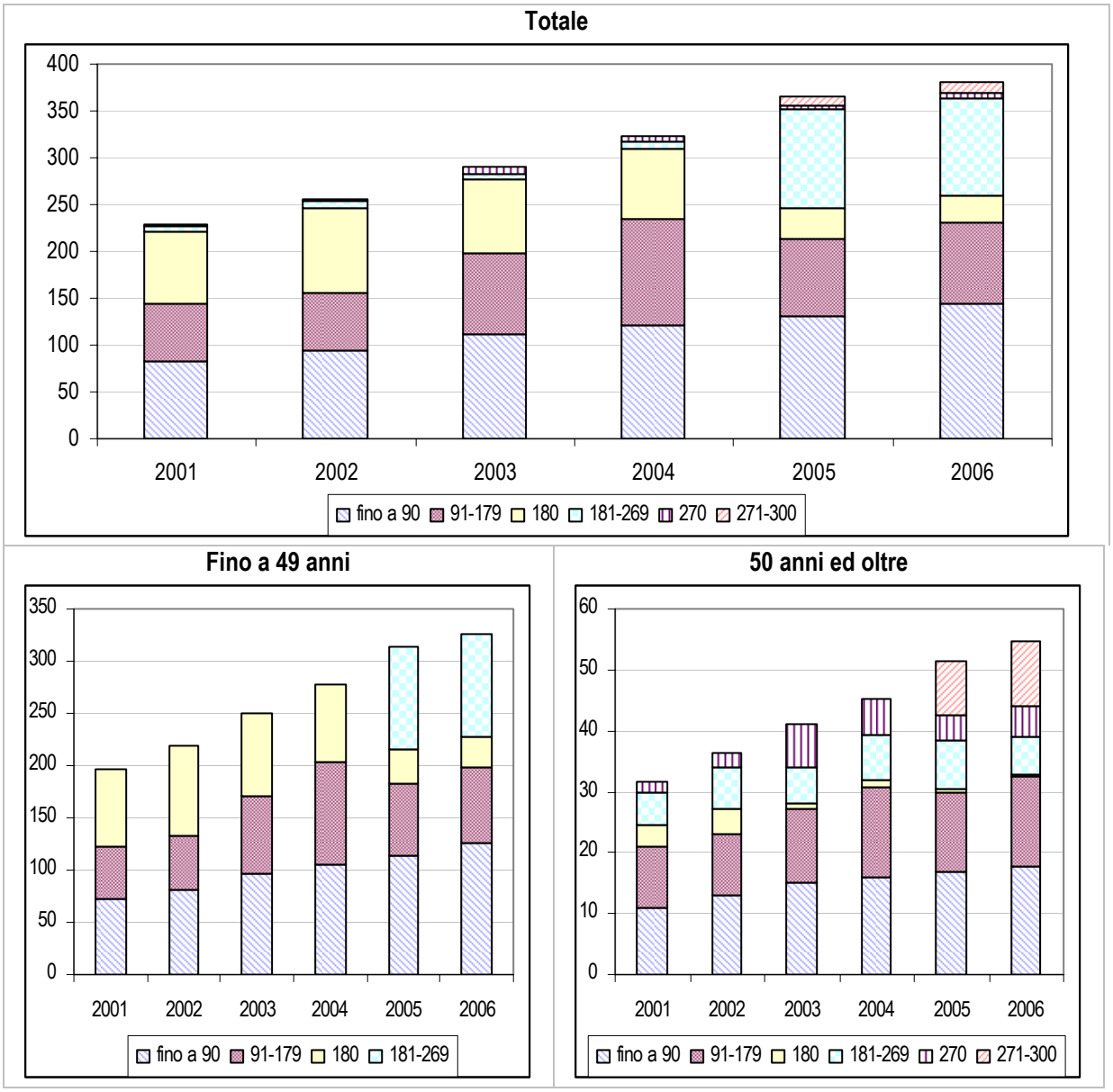
Tav. 5 Beneficiari di politiche passive - anni 2001-2006 (Stock medio annuo*)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cassa Integrazione Guadagni ordinaria	52.366	65.571	68.845	75.292	82.119	65.237
Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria	35.155	36.387	61.994	55.739	58.837	71.892
Indennità di mobilità	86.465	89.913	97.047	101.341	112.859	100.617
Indennità di disoccupazione speciale edile	6.032	5.334	4.521	4.136	1.433	744
Assegni straordinari - Fondo credito ordinario	870	2.303	7.869	12.615	12.048	10.330
Assegni straordinari - Fondo credito cooperativo	6	33	88	132	125	142
Assegni straordinari - Fondo ex Monopoli di Stato	-	-	713	713	552	405
Indennità di disoccupazione non agricola ordinaria	77.207	87.391	96.580	106.651	137.251	139.653
Indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti	112.079	108.198	107.746	108.058	127.964	130.037
Indennità di disoccupazione agricola ordinaria	35.343	34.888	37.726	39.113	36.684	36.528
Indennità di disoccupazione agricola con requisiti ridotti	2.106	2.088	1.998	1.866	1.938	1.998
Indennità di disoccupazione agricola speciale (40%)	53.910	53.206	53.239	54.063	51.737	49.134
Indennità di disoccupazione agricola speciale (66%)	46.250	49.426	48.211	46.821	43.587	39.802
Indennità di disoccupazione ordinaria nell'edilizia	16.380	17.169	18.029	21.988	28.885	26.308
Totale complessivo	**524.170**	**551.907**	**604.606**	**628.529**	**696.020**	**672.828**

* Calcolato sulla base della durata effettiva dei trattamenti.

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS

Fig. 7 Trattamenti di indennità di disoccupazione non agricola ordinaria per classe di durata in giornate. Anni 2001-2006 (Dati in migliaia)



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.

La tav. 6 riguarda anche i dati di flusso, una grandezza non direttamente influenzata dalla durata. Data la riduzione della disoccupazione rilevata dall'ISTAT la crescita dei lavoratori entrati in disoccupazione sarebbe da mettere in relazione all'aumento del *turnover* e/o all'ammontare più generoso dell'indennità di disoccupazione.

Tav. 6 Beneficiari di indennità di disoccupazione non agricola ordinaria. Varie misure. Anni 2001-2006

Variabile	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Variazioni percentuali	
							2006/2001	2006/2005
Entrati	218.689	245.880	285.380	321.665	366.752	379.849	73,7	3,6
Stock medio	77.207	87.391	96.580	106.651	137.251	139.653	80,9	1,7
Presenti	208.481	232.862	269.380	305.766	346.676	360.021	72,7	3,8
Posizioni	227.894	255.910	290.414	323.286	365.503	380.157	66,8	4,0

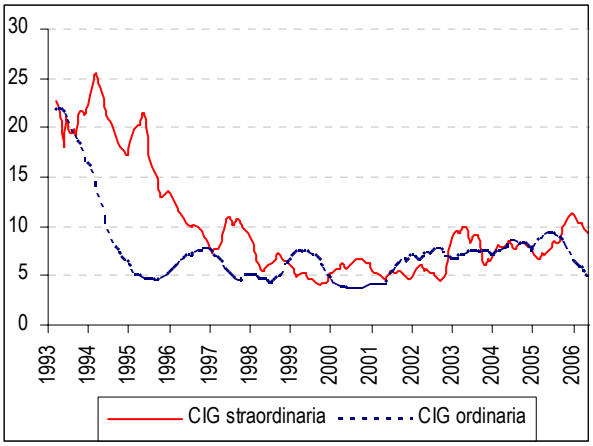
Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.

L'andamento delle altre misure di sostegno del reddito, l'indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti ridotti e quella di mobilità è caratterizzato da una diminuzione della spesa nel 2006 rispetto all'anno precedente. L'indennità di mobilità registra anche calo nello stock medio annuo dei beneficiari, che segue a distanza di due anni la diminuzione dello stock di beneficiari della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria.

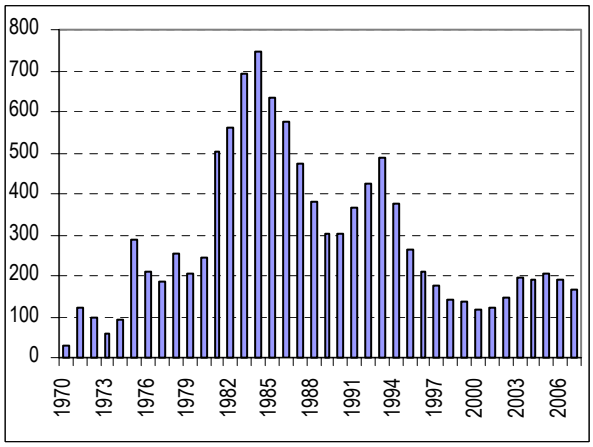
Una chiave di lettura dei dati è quella che isola il c.d. sistema industriale dagli altri comparti[85]. Nella media del triennio 2004-2006 Cassa Integrazione Guadagni, indennità di mobilità, indennità di disoccupazione edile e fondi speciali ex art. 2 della legge 662/1996 mostrano nel complesso un considerevole avanzo di gestione anche per effetto della flessione dello stock di beneficiari.

Fig. 8 Ore autorizzate di cassa integrazione ordinaria e straordinaria. Anni 1993-2006

Serie mensile destagionalizzata. Medie mobili 5 termini. Dati in migliaia



Serie annuale grezza. Dati in milioni

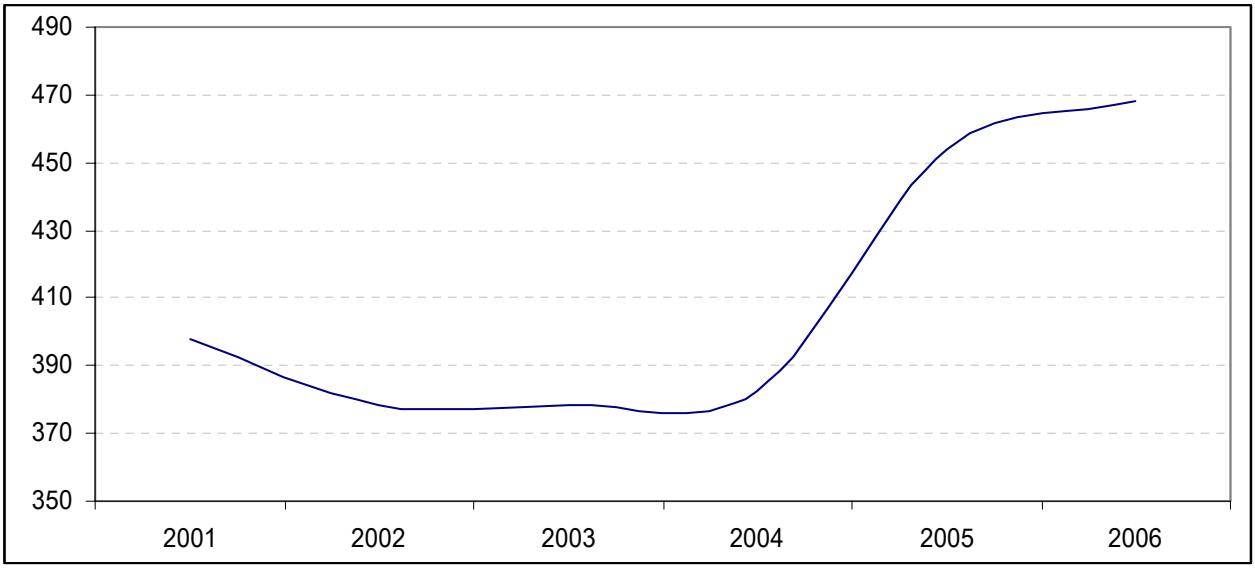


Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.

Per quanto riguarda i soggetti fruitori di indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti ridotti la crescita dello stock si è molto ridotta nel 2006 anche se lo strumento continua ad essere molto utilizzato in termini di soggetti coinvolti, 470 mila persone che ricevono un'integrazione del reddito a consuntivo, vale a dire l'anno successivo (oltre 90.000 in più rispetto al 2003). Possono aver contribuito a questa evoluzione, da un lato la crescita dei lavoratori discontinui e dall'altro fenomeni di *learning*, ovvero la crescente consapevolezza di queste particolari tutele da parte dei lavoratori. Emerge inoltre un utilizzo intensivo di queste tutele da parte di soggetti che lavorano per più di 2/3 dell'anno: circa il 40% dei beneficiari hanno meno di 78 giornate indennizzate, e quindi hanno lavorato più di 234 giornate nell'anno precedente (in particolare sono numerosi quelli che hanno lavorato attorno alle 250 giornate, figura tipica da ricondurre ai cd. precari della scuola).

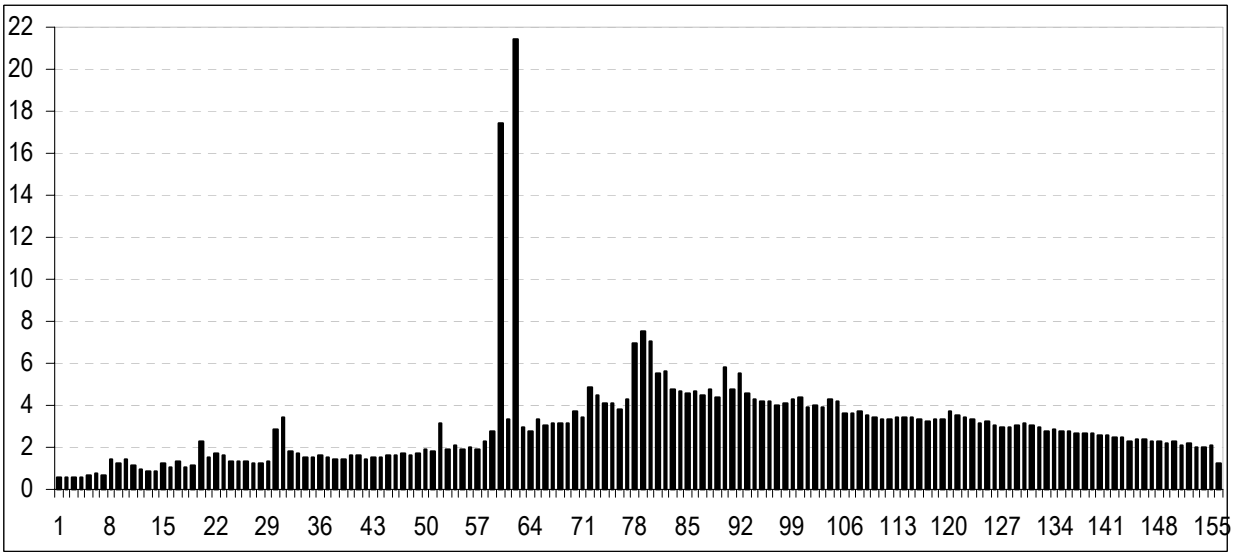
[85] I macro sistemi riconducibili agli ammortizzatori sono tre:
- il sistema industriale, che garantisce la massima copertura assicurativa è costituito da CIG, indennità di mobilità, indennità di disoccupazione edile, fondi speciali.
- il sistema di carattere generale, disponibile in tutti i settori, ma caratterizzato da importi e durate estremamente contenuti;
- il modello di sostegno per i redditi discontinui

Fig. 9 Beneficiari di indennità di disoccupazione con requisiti ridotti. Anni 2001- 2006 (Dati in migliaia).



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.

Fig. 10 Beneficiari di indennità di disoccupazione con requisiti ridotti per numero di giornate indennizzate. Anno 2006 (Dati in migliaia)

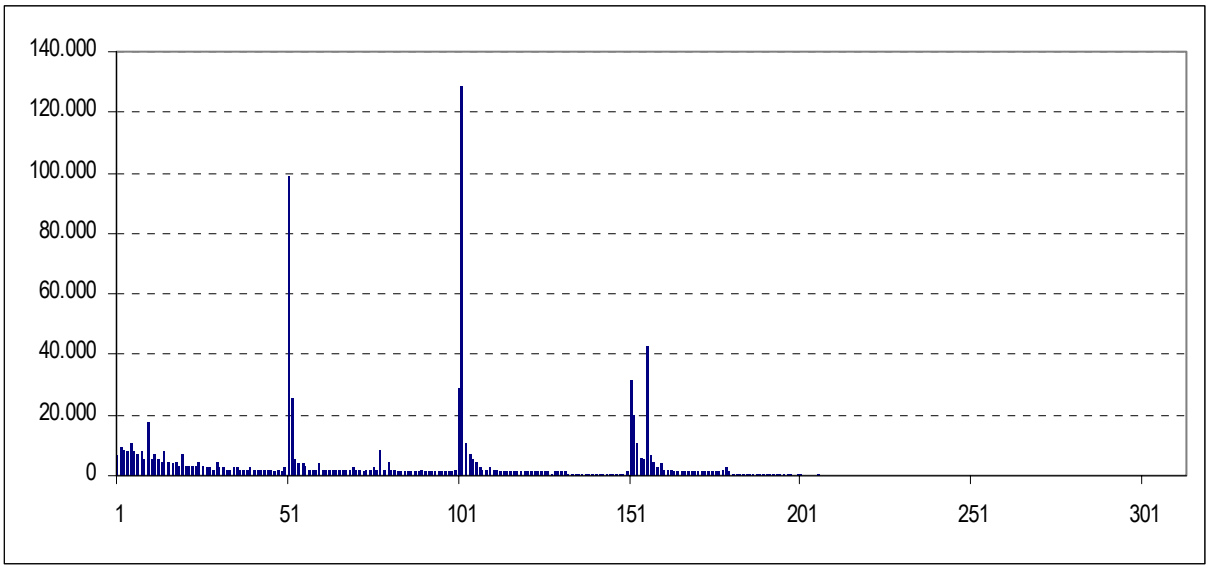


Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.

Funzionamento in qualche modo analogo hanno i trattamenti in agricoltura, che si applicano rispettivamente a chi ha totalizzato almeno 51 giornate (indennità ordinaria), 101 giornate (indennità speciale pagata al 40% della retribuzione), 151 giornate di lavoro nell'anno (indennità speciale pagata al 66% della retribuzione)[86]. Queste soglie hanno generato per il passato distorsioni e comportamenti collusivi, tali da ingenerare una abnorme concentrazione delle giornate di lavoro dichiarate intorno alle fatidiche cifre (fig. 11) che il tavolo del *welfare* agricolo e la successiva trasposizione legislativa si sono proposti di contrastare (vedi nel par. 2.1 cap. 2 di questo rapporto l'art. 1 comma 55 della Legge 247 /2007).

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

Fig. 11 Operai agricoli a tempo determinato per numero di giornate lavorate nell'anno 2004



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.

Tra gli ammortizzatori sociali sono ricomprese le prestazioni dei Fondi di Solidarietà istituiti per la copertura di settori non industriali interessati da profonde ristrutturazioni (legge 662/1996 art. 2, comma 28). Di queste tutele - si tratta di assegni straordinari a sostegno del reddito - hanno beneficiano principalmente i lavoratori del settore del credito, del comparto assicurativo e degli ex Monopoli di Stato. I dati relativi al 2006 mostrano, dopo il progressivo aumento degli anni precedenti, una flessione sia per quanto riguarda il livello della spesa (-17%) che in termini di beneficiari (-14,5%).

Un quadro generale degli ammortizzatori sociali distinto per macro-sistemi (industriale, generale, agricolo) è ricostruito nella tavola 7 dove vengono messi a confronto contributi e prestazioni comprese le coperture figurative e i relativi saldi per il periodo 2001-2003 e per il periodo 2004-2006.

Negli ultimi tre anni considerati il sistema che assorbe più risorse (circa 3,9 miliardi annui) è quello generale costituito dalle indennità di disoccupazione non agricola (ordinaria e con requisiti ridotti) , seguito da quello industriale/edile con 3,6 miliardi di euro annui.

Con riferimento al saldo finanziario tra prestazioni (e coperture figurative) e contributi, è possibile osservare nel periodo 2004-2006 un surplus nel sistema industriale/edile, laddove le maggiori entrate della CIG compensano abbondantemente le minori entrate della mobilità, mentre nel sistema generale il surplus dell'indennità ordinaria va a coprire solo in parte l'indennità con requisiti ridotti nei comparti extra-agricoli. Il settore agricolo è caratterizzato, invece, da un deficit consistente.

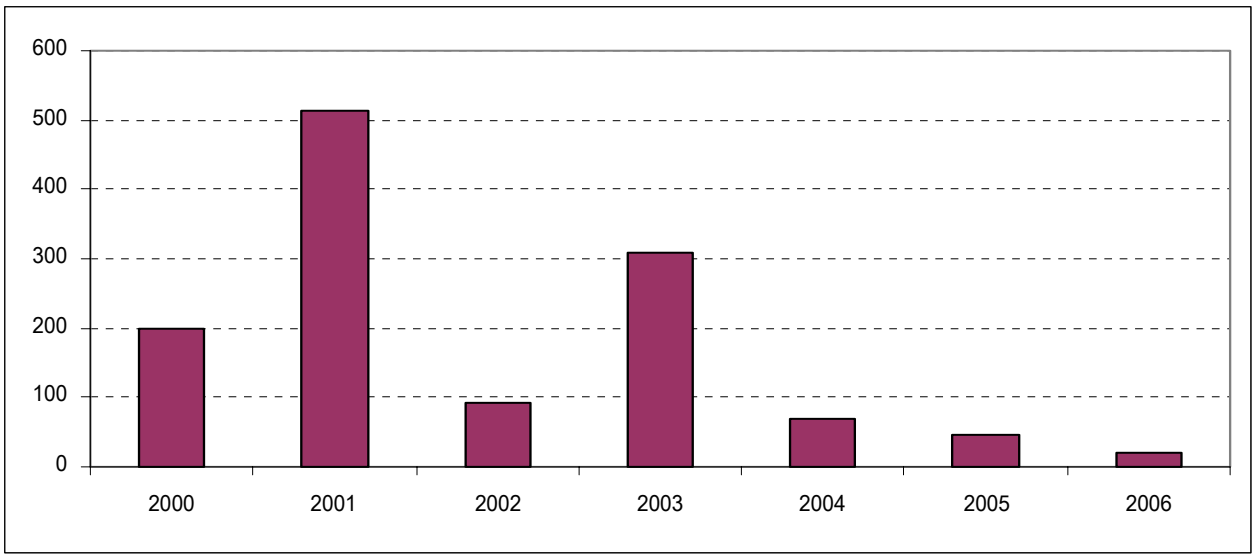
Tav. 7 Ammortizzatori Sociali: spese per prestazioni e coperture figurative, entrate contributive e saldi (Milioni di euro)

	2001-2003				2004-2006			
	prestazioni	coperture figurative	contributi	saldo	prestazioni	coperture figurative	contributi	saldo
Cassa Integrazione Guadagni ordinaria	333,3	195,5	2.177,0	1.648,2	456,4	271,1	2.534	1806,3
Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria	285,3	179,8	773,0	307,9	459,0	313,5	901	128,8
Cassa Integrazione per i lavoratori agricoli (CISOA)	6,7		35,3	28,6	14,5		38	23,2
Indennità di mobilità	848,6	537,1	386,0	-999,7	1.006,6	659,7	462	-1204,7
Indennità di disoccupazione speciale edile	82,6	54,6	71,7	-65,5	45,2	38,3	100	16,5
Assegni straordinari - Fondo credito ordinario	99,6		226,1	126,4	380,6		630	249,5
Assegni straordinari - Fondo settore assicurativo	2,2		5,4	3,3	1,5		0,8	-0,7
Assegni straordinari - Fondo Monopoli di Stato	4,1		n.d.	n.d.	10,1		19	9,1
Assegni straordinari - Fondo credito cooperativo	1,1		8,1	7,1	4,5		12,5	8,0
Totale sistema industriale	**1.663,5**	**967,0**	**3.682,6**	**1.052,1**	**2.378,4**	**1.282,5**	**4.696,9**	**1035,9**
Indennità di disocc. non agricola ordinaria	675,4	642,6	2.754,0	1.436,0	1.191,7	1.095,5	3.280	993,0
Indennità di disocc. non agricola con requisiti ridotti	564,7	799,6		-1364,3	672,8	966,5		-1639,3
Totale sistema generale	**1.240,1**	**1.442,2**	**2.754,0**	**71,7**	**1.864,5**	**2.062,0**	**3.280,3**	**-646,3**
Indennità di disoccupazione agricola ordinaria	205,9	286,5	81,0	-411,5	219,3	398,7	108,1	-509,8
Indennità di disoccupazione agricola con req ridotti	10,3	8,7		-19,0	9,4	9,1		-18,5
Indennità di disoccupazione agricola speciale (40%)	349,5			-349,5	364,6			-364,6
Indennità di disoccupazione agricola speciale (66%)	566,4			-566,4	542,9			-542,9
Totale sistema agricolo	**1.132,1**	**295,2**	**81,0**	**-1.346,3**	**1.136,1**	**407,8**	**108,1**	**-1.435,8**
Pensionamenti anticipati (per crisi occupazionale)	522,9	47,5		-570,4	344,9	2,8		-347,7
Totale ammortizzatori sociali	**4.558,5**	**2.751,9**	**6.517,6**	**-792,8**	**5.724,0**	**3.755,1**	**8.085,3**	**-1.393,8**
Lavori socialmente utili	118,9			-118,9	45,0			-45,0
Totale complessivo	**4.677,4**	**2.751,9**	**6.517,6**	**-911,7**	**5.769,0**	**3.755,1**	**8.085,3**	**-1.438,8**

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.

Restano fuori quadro i cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga in favore di lavoratori che appartengono a settori non tutelati dalle misure sopra descritte o che hanno esaurito il diritto alle prestazioni di Cassa Integrazione, mobilità, disoccupazione edile. Queste tutele nel periodo 2000-2006, sembrerebbero evidenziare una tendenza alla riduzione (fig. 12)[87].

Fig. 12 Spese per "ammortizzatori sociali in deroga". Anni 2000-2006. (Milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segretariato Generale – Div. V) su dati INPS.

[87] Ma, nella Finanziaria 2008 il Fondo Occupazione è stato rifinanziato per 800 milioni di euro per gli ammortizzatori in deroga.

Box 3 Indici di copertura.[88]

In questa parte viene analizzata, insieme ad un dettaglio dei beneficiari per macroarea, anche una stima degli indici di copertura, intesi come percentuale di soggetti disoccupati coperta da "ammortizzatori sociali". Per calcolare questo indice si è rapportato al numero dei disoccupati stimati dall'ISTAT (secondo la definizione OIL) il numero dei beneficiari di ammortizzatori sociali depurato da quegli strumenti destinati a lavoratori formalmente occupati (la Cassa Integrazione Guadagni, Ordinaria e Straordinaria) o che non sono più inclusi nelle forze lavoro (prepensionamenti).

Tav. 1. Beneficiari (stock medio annuo) di politiche di sostegno del reddito per macroarea. Anno 2006. Dati in migliaia.

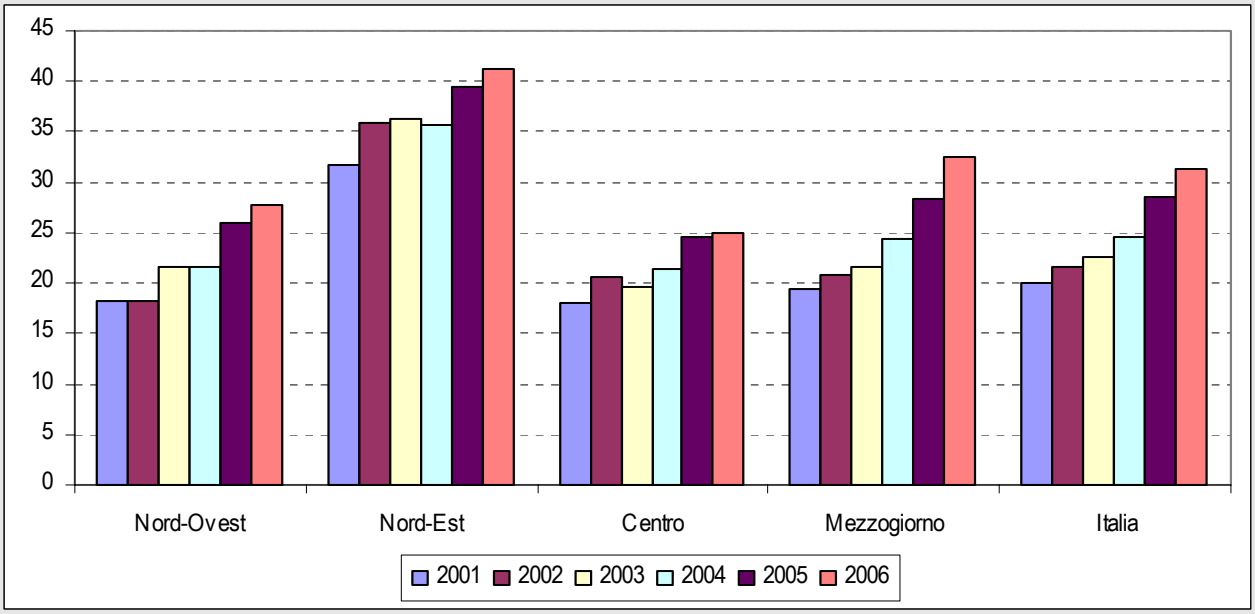
Misura	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria	*25,1*	*11,6*	*10,9*	*17,6*	*65,2*
Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria	*30,2*	*7,1*	*10,0*	*24,6*	*71,9*
Indennità di mobilità	27,5	12,9	17,5	42,7	100,6
Indennità di disoccupazione non agricola ordinaria	26,7	28,3	24,1	60,6	139,7
Indennità di disoccupazione ordinaria nell'edilizia	1,7	0,9	2,2	21,6	26,3
Indennità di disoccupazione speciale edile	0,0	0,0	0,1	0,6	0,7
Indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti	17,5	24,1	23,5	64,9	130,0
Indennità di disoccupazione agricola con requisiti ridotti	0,1	0,2	0,2	1,5	2,0
Indennità di disoccupazione agricola ordinaria	1,3	4,5	3,5	27,2	36,5
Indennità di disoccupazione agricola speciale (40%)	0,4	1,5	1,4	45,9	49,1
Indennità di disoccupazione agricola speciale (66%)	*1,4*	*4,8*	*3,0*	*30,7*	*39,8*
Pensionamenti anticipati	*34,0*	*10,2*	*14,4*	*21,5*	*80,1*
(a) Totale complessivo	**165,8**	**106,1**	**110,8**	**359,3**	**742,0**
(b) Totale senza CIG e prepensionamenti	***76,5***	***77,2***	***75,4***	***295,6***	***524,8***
(c) Disoccupati (media 2006)	**275,6**	**187,4**	**301,3**	**909,0**	**1.673,4**
(d) Indice di copertura (b)/(c)	**27,8**	**41,2**	**25,0**	**32,5**	**31,4**
(e) Disoccupati di lunga durata / Disoccupati (%)	38,7	31,6	45,7	55,8	48,4
(f) Disoccupati senza esperienza / Disoccupati (%)	24,1	19,1	28,2	41,8	33,9

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segr.Gen.- Div. V) su dati INPS

Dalla lettura della tavola 1 emerge che gli "ammortizzatori sociali" coprono poco più di tre disoccupati su dieci. L'indice è molto cresciuto negli ultimi anni, dal 20,1% del 2001 all'odierno 31,4% (cfr. fig. 1); soprattutto nel 2005 si è verificato un notevole incremento e la percentuale è salita di circa 4 punti (dal 24,6% al 28,5%) e questo elevato trend di crescita viene confermato, in misura lievemente minore, anche nel 2006 (circa 3 punti percentuali).

[88] A cura di Libero Calvitto

Fig. 1 Indici di copertura degli "ammortizzatori sociali" per macro-area. Anni 2001-2006



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (Segr. Gen. – Div. V) su dati INPS.

A livello territoriale gli indici di copertura sono meno differenti di quanto la diversa incidenza della disoccupazione di lunga durata e di quella senza una previa esperienza di lavoro possano fare intuire a priori. Infatti, nel Mezzogiorno, nonostante la maggiore incidenza di queste due componenti, l'indice di copertura si mantiene in linea con quello medio, grazie ad una maggiore diffusione dei trattamenti "a consuntivo" (quelli agricoli e l'indennità non agricola con requisiti ridotti) ed alla maggior durata dell'indennità di mobilità (che, a parità di entrati, fa crescere il numero medio dei beneficiari). Indici di copertura più bassi hanno il Nord-Ovest ed il Centro, mentre un livello molto elevato si registra nel Nord-Est (oltre il 40% nel 2006), ove a fronte di tassi di disoccupazione molto bassi si registra un elevato numero di beneficiari del trattamento di disoccupazione ordinaria ed una discreta diffusione dei trattamenti in agricoltura.

Box 4 - Il Programma per il reinserimento dei lavoratori svantaggiati (PARI). [89]

Il Programma PARI è stato affidato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali a Italia Lavoro S.p.a.[90] nel 2005 con l'obiettivo di agevolare il reinserimento dei lavoratori svantaggiati ivi compresi lavoratori immigrati presenti sul territorio nazionale. Il programma - è questa la caratteristica saliente – intende accrescere l'occupabilità dei lavoratori aderenti integrando l'azione di sostegno economico con le politiche attive del lavoro. PARI è un'azione di sistema cui hanno aderito 18 Regioni. Il programma crea una rete aperta in cui i diversi attori del mercato del lavoro possono cooperare combinando in maniera virtuosa forme di sostegno al reddito, interventi di politica attiva del lavoro e politiche di sviluppo locale. I circa 100 Centri per l'Impiego coinvolti nel programma sono i punti di snodo della rete. L'obiettivo è quello di agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, fornire assistenza tecnica alle Regioni ed agli Enti locali per identificare i lavoratori beneficiari delle azioni, qualificare i servizi a beneficio delle imprese e dei lavoratori anche attraverso la diffusione di buone pratiche, promuovere il raccordo fra operatori pubblici e privati nella realizzazione delle azioni di reimpiego. Al programma partecipano anche le imprese e i sindacati impegnati ai tavoli regionali nell'individuazione dei bacini di crisi, gli enti di formazione, gli enti bilaterali e le agenzie per il lavoro.

Il programma PARI è stato avviato il 1 aprile 2005 e si è concluso il 30 settembre 2007. Per consentire alle Regioni di portare a termine i sottoprogetti e l'azione per il reinserimento lavorativo degli immigrati alla scadenza il programma è stato prorogato fino al 31 marzo 2008. Il programma PARI è stato finanziato con 52,4 milioni di euro. Queste risorse sono state utilizzate per azioni di sostegno al reddito dei soggetti beneficiari, bonus a favore delle imprese per l'assunzione dei lavoratori aderenti al programma, incentivi alla creazione di impresa[91] (52%), azioni di accompagnamento al reinserimento lavorativo (29%); attività di coordinamento e controllo di gestione (16%) e per il monitoraggio degli interventi. (3%). Il 1 ottobre 2007 è stato avviato un nuovo programma annuale (PARI 2) con un finanziamento di 22 milioni di euro di cui 12.7 milioni di euro per contributi all'inserimento e 9.3 milioni di euro per le azioni di assistenza tecnica.

Tra i beneficiari del programma vi sono circa 20.000 tra lavoratori socialmente utili e lavoratori disoccupati con indennità di disoccupazione a diverso titolo[92], e più di 5000 soggetti privi di indennità o sussidio (donne che vogliono inserirsi nel mercato del lavoro, lavoratori over 50 espulsi o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro, altre tipologie di soggetti individuate sulla base di criteri definiti con le Regioni e le Province.

Il lavoratore viene preso "in carico" dal programma sulla base di un piano individuale e professionale. La fase di accoglienza e informazione è un momento chiave del programma. A questa seguono colloqui strutturati che cercano di chiarire il profilo socio-professionale e le competenze possedute dal lavoratore. Successivamente viene predisposto un piano personalizzato che punta al reinserimento lavorativo in impresa o a sostenere la creazione d'impresa. Il percorso di reinserimento non è dunque uguale per tutti i lavoratori, ma è modellato sulle specifiche esigenze, competenze e attitudini individuali. Lo stesso accade per i percorsi formativi che sono finalizzati all'inserimento in uno specifico settore produttivo/realtà produttiva. Il Programma prevede un bonus di 1000 euro utilizzabili dai lavoratori per l'accesso a percorsi formativi presso enti accreditati o per l'adattamento delle competenze nelle imprese interessate ad assumerli.

---

[89] A cura della D.G. Ammortizzatori sociali del Ministero del Lavoro

[90] Decreto Direttoriale del 18 marzo 2005, n. 668.

[91] Il programma supporta anche i lavoratori che avviano un progetto di autoimprenditorialità dopo aver individuato potenzialità e opportunità a livello locale.

[92] Ci si riferisce ai destinatari di trattamenti di cig (L.291/2004 art. 1 e 1-bis), di cigs e mobilità in deroga (L. 311/2004 art.. 1, comma 155), ai lavoratori in mobilità che non hanno maturato il diritto alla pensione, ai lavoratori socialmente utili i cui progetti sono stati finanziati dal Fondo Nazionale per l'Occupazione.

I lavoratori che usufruiscono di trattamenti di disoccupazione in deroga sono i principali destinatari del Programma P.A.R.I.. I dati relativi alle crisi o alle ristrutturazioni industriali evidenziano un progressivo peggioramento della situazione, per i lavoratori e per le aziende coinvolte. Aumenta il numero di lavoratori che, pur non interessati direttamente all'utilizzo di ammortizzatori sociali, vede periodicamente messo a rischio il proprio posto di lavoro operando all'interno di aziende che ricorrono strutturalmente da almeno tre anni all'utilizzo dei trattamenti di integrazione salariale. Attraverso questo criterio risultano coinvolti in crisi aziendali 430.940 lavoratori; di questi 193.959 sono attualmente direttamente interessati dall'utilizzo di ammortizzatori sociali, contro i 137.243 lavoratori del 2004 con un aumento percentuale del 41,3%.

Le Leggi Finanziarie per il 2004 e il 2005 dispongono che il Ministro del Lavoro possa autorizzare, in deroga alla normativa vigente, l'erogazione dei trattamenti di CIGS, di mobilità e di disoccupazione speciale per la gestione, attraverso specifici programmi, di crisi occupazionali in determinati settori produttivi e aree territoriali, oppure indirizzati al reimpiego di lavoratori definiti in appositi accordi in sede governativa. Si parla, dunque, di cassa integrazione straordinaria o mobilità in deroga nel caso di aziende che, dopo avere fatto ricorso ai trattamenti di cigs/mobilità previsti dalla normativa, non riescono a portare a termine, nei tempi consentiti dalla normativa stessa, i programmi finalizzati alla gestione della crisi e per le quali, dunque, si rende necessario prorogare i trattamenti in questione oltre i limiti consentiti, mediante concessioni di cigs in deroga, appunto, alla normativa[93]. Tra i beneficiari del Programma PARI ci sono lavoratori che non usufruiscono di particolari forme di sostegno al reddito e per questa ragione sono attualmente coinvolti negli interventi di reimpiego. Essi hanno accesso ad una dote finalizzata ad agevolare il reinserimento nel mercato del lavoro e l'integrazione nell'azienda che li assume. Le donne in reinserimento lavorativo, i lavoratori iscritti alle liste di mobilità senza indennizzo, gli immigrati, gli inoccupati fanno parte di questa categoria. Oltre al bonus di 1000 euro utilizzabili dai lavoratori per l'accesso a percorsi formativi presso enti accreditati o per l'adattamento delle competenze nelle imprese interessate ad assumerli è prevista una dote aggiuntiva di 4500 euro a beneficio dell'impresa che assume il lavoratore nel caso in cui il lavoratore non riceva alcuna forma di sostegno del reddito. I dati sull'attuazione del programma sono esposti nelle tabelle che seguono. Alla data del 29 febbraio 2008 risultavano ricollocati 4989 lavoratori nell'ambito del programma generale e 3162 nei 6 progetti tematici[94] che interessano diverse aree del paese. definiti d'intesa con le Regioni. Per una valutazione complessiva occorrerà attendere la conclusione del programma in tutte le sue parti. In termini di *governance* delle politiche del lavoro il programma ha portato alla costituzione di 18 Tavoli Regionali di indirizzo e concertazione degli interventi che hanno visto la partecipazione di oltre 120 soggetti fra istituzioni regionali e provinciali, associazioni sindacali, associazioni di categoria, sedi regionali INPS. Per quanto riguarda la qualificazione della rete dei servizi per il lavoro sono stati creati sportelli per la ricollocazione dei lavoratori presso i Centri per l'Impiego, trasferiti strumenti e metodologie agli operatori, promosse forme di raccordo tra operatori pubblici e privati del mercato del lavoro. Le azioni di reimpiego hanno interessato sia i lavoratori (percorsi di orientamento e riqualificazione per il reinserimento lavorativo, attribuzione di *voucher* per l'aggiornamento delle competenze) che le *imprese* (consulenza, preselezione e accompagnamento all'inserimento del lavoratore in azienda, bonus per l'assunzione, voucher per la riqualificazione o l'aggiornamento delle competenze del lavoratore. Risorse importanti sono state destinate all'attività di monitoraggio con il completamento del progetto LSU avviato nel 2002 e la rilevazione sistematica della spesa e dei soggetti destinatari dei trattamenti di CIGS, mobilità e disoccupazione speciale in deroga su tutto il territorio nazionale.

[93] La deroga riguarda anche le aziende che hanno meno di 15 dipendenti e che, normalmente, non hanno accesso a tali trattamenti.

[94] I progetti tematici riguardano la promozione della microgenerazione e del risparmio energetico (Progetto Microgen), la creazione di Impresa sui Beni Confiscati alla Mafia (Progetto Libera) , occupazione e servizi alla persona (Regione Lombardia), l'inserimento dei lavoratori socialmente utili, le azioni per il reinserimento lavorativo degli immigrati (Progetto REI) e il progetto Vallecamonica, Val Cavallino e Sebino.

PROGRAMMA PARI: Lavoratori raggiunti e adesioni										
RISULTATI AZIONI AL 29/02/2008										
Regioni	A. Lavoratori raggiunti			B. Fuoriusciti iniziali				C. Totale Aderenti		
	percettori d'indennità	non percettori	totale	assenze e rifiuti	decesso e pensionati	già ricollocati e già reintegrati	totale	percettori	non percettori	totale
Piemonte	628	223	851	179	26	132	337	291	223	514
Lombardia	295	771	1.066	209	27	90	326	189	551	740
Veneto	143	1.525	1.668	76	5	71	152	95	1.421	1.516
Friuli Venezia Giulia	270	265	535	31	1	11	43	227	265	492
Liguria	53	3.222	3.275	851	2	6	859	15	2.401	2.416
Emilia Romagna	-	1.516	1.516	266	-	-	266	-	1.250	1.250
Toscana	334	1.293	1.627	831	1	53	885	209	533	742
Umbria	23	908	931	-	-		-	23	908	931
Marche	36	629	665	150	-	24	174	22	469	491
Lazio	917	458	1.375	174	2	241	417	576	382	958
Abruzzo	283	748	1.031	59	40	46	145	215	671	886
Molise	564	95	659	15	2	12	29	536	94	630
Campania	1.074	1.654	2.728	1.179	23	93	1.295	919	514	1.433
Puglia	1.047	196	1.243	167	67	70	304	744	195	939
Basilicata	375	169	544	60	65	19	144	259	141	400
Calabria	1.408	287	1.695	122	32	18	172	1.236	287	1.523
Sardegna	53	393	446	48	-	-	48	5	393	398
Sicilia	1.611	29	1.640	79	13	69	161	1.452	27	1.479
Totali regionali	**9.114**	**14.381**	**23.495**	**4.496**	**306**	**955**	5.757	**7.013**	**10.725**	**17.738**

PROGRAMMA PARI: Lavoratori raggiunti e adesioni (Sottoprogetti)									
RISULTATI AZIONI AL 29/02/2008									
Sottoprogetti	Lavoratori raggiunti			Fuoriusciti iniziali			Totale adesioni		
	percettori d'indennità	non percettori	totale	assenze e rifiuti	decesso e pensionati	già ricollocati e già reintegrati	percettori	non percettori	totale
OSP Lombardia[1]	-	5.840	5.840	1.849	-	-	-	3.991	3.991
LSU[2]	3.542	-	3.542	-	-	900	2.642	-	2.642
REI[3]	-	1.917	1.917	839	-	17	-	1.047	1.047
Valcamonica[4]	104	-	104	56	-	-	47	-	47
Libera[5]	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Micogen[6]	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totali tematici	**3.646**	**7.757**	**11.403**	**2.744**	**-**	**917**	**2.689**	**5.038**	**7.727**

1 OSP Lombardia: "Occupazione e servizi alla persona-Regione Lombardia"

2 LSU: "Inserimento lavoratori socialmente utili"

3 REI: "Azioni per il reinserimento lavorativo degli immigrati"

4 Valmonica: "Progetto Vallecaminica, Val Cavallino e Sebino"

5 Libera: "Creazione di Impresa sui Beni Confiscati alla Mafia"

6 Micogen: "Promozione della microgenerazione e del risparmio energetico"

Adesioni programma (con patto di servizio e/o bando)												
Sottoprogetti	Totale adesioni			inseriti in percorsi formativi	di cui senza dote PARI	Fuoriusciti durante			Ricollocati			in trattamento
	percettori	non percettori	totale			percettori d'indennità	non percettori	totale	percettori	non percettori	totale	
OSP Lombardia[1]	-	3.991	3.991	-	-	-	-	-	-	580	580	3.411
LSU[2]	2.642	-	2.642	-	-	769	-	769	1.873	-	1.873	-
REI[3]	-	1.047	1.047	-	-	-	13	13	-	647	647	387
Valcamonica[4]	47	-	47	-	-	-	-	-	47	-	47	-
Libera[5]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	15	15
Micogen[6]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totali tematici	**2.689**	**5.038**	**7.727**	**-**	**-**	**769**	**13**	**782**	**1.920**	**1.242**	**3.162**	**3.783**

1 OSP Lombardia: "Occupazione e servizi alla persona-Regione Lombardia"

2 LSU: "Inserimento lavoratori socialmente utili"

3 REI: "Azioni per il reinserimento lavorativo degli immigrati"

4 Valmonica: "Progetto Vallecaminica, Val Cavallino e Sebino"

5 Libera: "Creazione di Impresa sui Beni Confiscati alla Mafia"

6 Micogen: "Promozione della microgenerazione e del risparmio energetico"

3.4 I servizi per l'impiego [95]

L'ultimo decennio ha conosciuto un'intensa fase di trasformazione dei sistemi istituzionali che presiedono all'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e ambiscono al governo delle dinamiche ad essa sottostanti.

Tale trasformazione ha fatto leva su un doppio processo riformatore, avviato sul volgere degli anni Novanta, che ha visto in primo luogo procedere (a partire dal 1997) alla demonopolizzazione del collocamento pubblico e alla sua riconversione in un vero e proprio sistema in grado di presiedere alla erogazione delle politiche attive del lavoro e di supportare lo sviluppo di un approccio preventivo alla disoccupazione. In secondo luogo (a partire dal 2003) si è proceduto alla progressiva definizione dei contorni normativi del mercato dei servizi al lavoro (attraverso gli istituti dell'autorizzazione nazionale e dell'accreditamento regionale), allargato a nuovi soggetti sia pubblici che privati, tale da conferire al sistema istituzionale italiano una configurazione mista "pubblico – privata".

Il percorso riformatore si è innestato in un contesto istituzionale in progressiva transizione da un modello di decentramento realizzato "per via amministrativa"[96] ad uno definito "per via costituzionale", peraltro di portata più ampia[97]. Lo scenario istituzionale del Paese ha disegnato, pertanto, una geografia regionalizzata delle competenze in materia di Servizi per l'impiego e politiche del lavoro, posizionando le regioni e le province al centro di processi di regia istituzionale e di governo di queste materie che, come si avrà modo di osservare, restituirà un sistema del servizi al lavoro a lungo caratterizzato da un forte protagonismo dei livelli decentrati, a fronte di una posizione più defilata dell'Amministrazione Centrale.

I dati restituiti dai monitoraggi periodici sullo stato di implementazione e messa a regime dei Servizi per l'impiego in Italia evidenziano come il sistema pubblico (538 Centri Pubblici per l'Impiego, 940 strutture collegate, oltre 11.000 addetti) abbia conosciuto un progressivo assestamento dei livelli organizzativi e del disegno operativo - funzionale sottesi ai protocolli di funzionamento definiti di concerto da Stato e regioni nel *Masterplan dei Servizi per l'impiego* del 1999 e nel D.Lgs. 181/2000 e successive modificazioni.

I Centri per l'impiego hanno declinato i propri comportamenti istituzionali sui meccanismi di "presa in carico" delle persone in cerca di lavoro con l'addentellato della offerta combinata di servizi di politica attiva, abbandonando l'approccio indifferenziato che caratterizzava il vecchio collocamento, per abbracciare – sebbene in forma mitigata – un'organizzazione del lavoro per "target" di utenza. È possibile affermare che, sostanzialmente, i Cpi abbiano assunto una dimensione organizzativa ed un profilo operativo delineati.

Il progressivo assestamento testé citato, a ben vedere, ha riguardato anche le linee di segmentazione del sistema stesso, talché esso presenta una fisionomia marcatamente dicotomica. In particolare, il disegno funzionale espresso dalle strutture appare largamente orientato alla erogazione di servizi personalizzati e di carattere "proattivo" nel Centro Nord, a fronte di una prevalenza di servizi di natura più minimalista e di un'attività incentrata sulla gestione del "plesso adempimentale" al Sud.

Da un lato tali evidenze rispondono a dinamiche legate alla differente pressione sociale proveniente dai mercati del lavoro locali – che richiamano anche il supporto, "a monte" dell'azione dei Spi, di politiche socio - economiche dedicate e non necessariamente tra loro sovrapponibili – per effetto del diverso profilarsi dei livelli di disoccupazione in essi presenti, e segnatamente lungo l'arco Nord – Sud, e del conseguente diversificarsi della qualità, oltreché della quantità di domanda di servizi rivolta alle strutture per l'impiego. Nei mercati del lavoro meno dinamici e con elevati

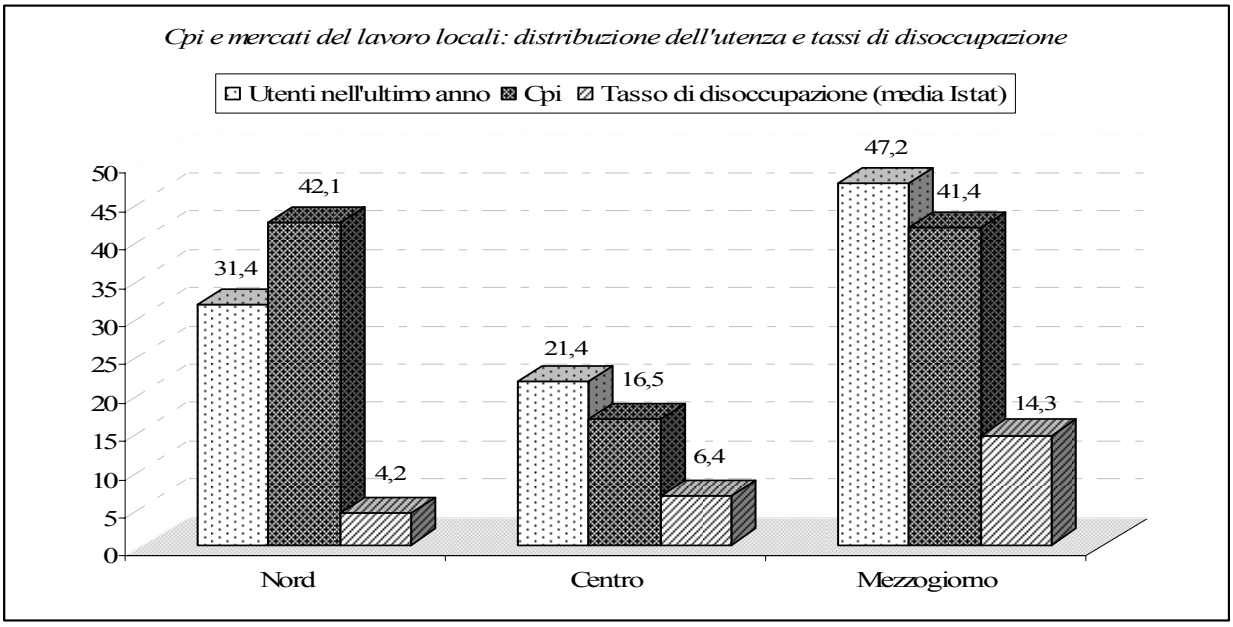
[95] A cura di Roberto Landi (Isfol)

[96] Avviato con le c.d. Leggi Bassanini, in particolare la riforma dei Servizi pubblici per l'impiego è normata da uno dei decreti attuativi della citata normativa, il D.Lgs. 469/97.

[97] Il riferimento è alla c.d. riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta con L. Costituzionale n. 3/2001

tassi di disoccupazione si registra, infatti, una pressione proporzionalmente più congrua sulle strutture per l'impiego (figura 0) rispetto alle aree del Centro Nord: il 47% degli utenti, infatti, concentra la propria domanda di politiche su una quota di Cpi pari al 42% del totale nazionale. Viceversa, nei mercati del lavoro delle regioni centro settentrionali, che hanno espresso tassi di disoccupazione più contenuti (con una media su dati Istat 2005 oscillante dal 4,2% del Nord al 6,4% del Centro Italia) si registra una "pressione" da parte dell'utenza molto più contenuta nei numeri e più proporzionata alla distribuzione delle strutture per l'impiego, soprattutto al Nord (con un 31,4% dell'utenza nazionale che insiste sul 42,1% dei Cpi attivi). Si tratta, a ben vedere, di un'utenza numericamente ridotta ma portatrice di una domanda qualitativamente più complessa, essendo un'utenza caratterizzata da una selezione particolarmente avversa in mercati del lavoro molto competitivi.

Fig. 1 Utenti Cpi nell'ultimo anno, tassi medi di disoccupazione e distribuzione dei Centri per l'impiego attivi sul territorio nazionale. Area geografica a tre modalità



Fonte: Isfol Monitoraggio Spi 2006 – 2007, elaborazioni su Indagine Isfol – PLUS e Istat RCFL

Da un altro lato, le tendenze precedentemente citate costituiscono il prodotto di un elemento costitutivo del sistema Spi nel suo complesso consistente nella diversa capacità progettuale, implementativi e amministrativa espressa elle aree del Paese, peraltro alla luce della "rifrazione" di tali elementi nell'ambito di una dialettica istituzionale molto articolata.

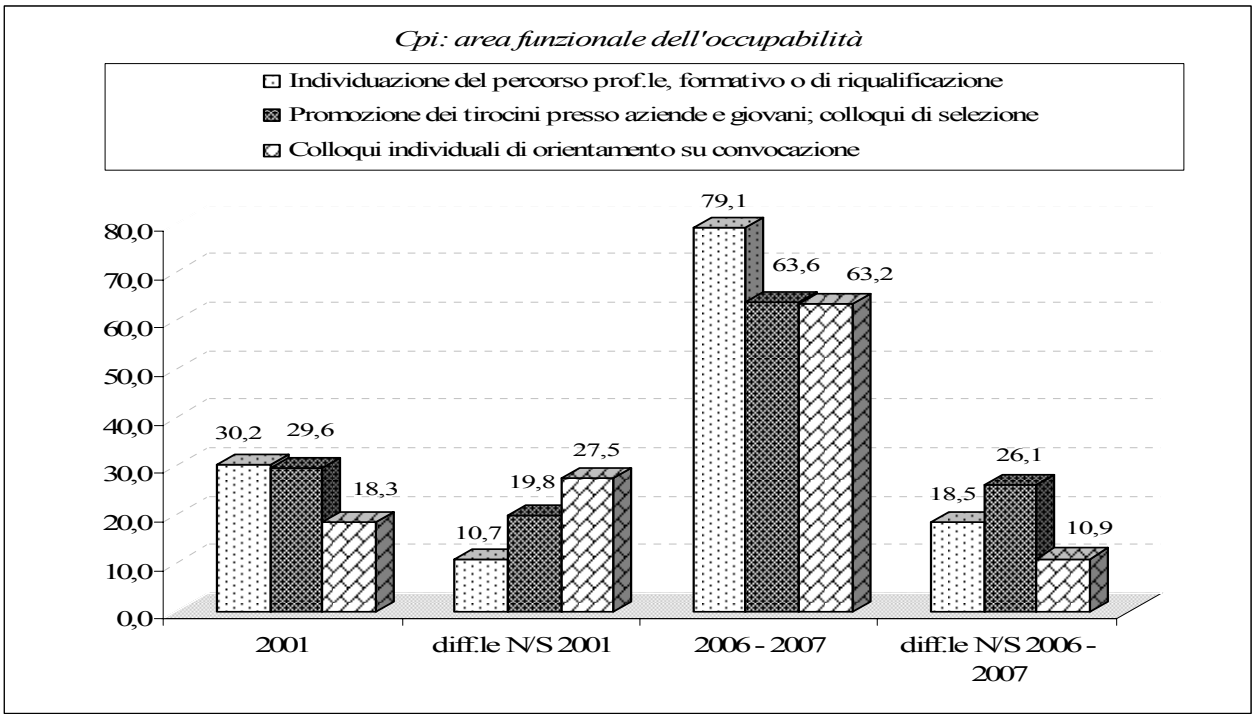
Come sarà possibile osservare a breve, il combinato disposto dei due aspetti, l'uno legato alla "domanda di servizi e di politiche" espresse dai territori di riferimento", l'altro legato alla capacità di risposta delle strutture sulla base dei vincoli legati al rapporto tra risorse (umane e amministrative) e volumi di attività (per quantità e qualità), restituisce un quadro di implementazione dei Spi assai interlocutorio e dalle proporzioni "rovesciate" rispetto a quelle offerte dalla geografia del Paese: ad aree che richiedono una maggiore e più puntuale capacità di intervento corrispondono, infatti, sistemi locali in ritardo nell'implementazione dei servizi e delle azioni di politica combinata e integrata (patto di servizio, accompagnamento al lavoro, raccordo con la formazione).

Infine, la maturazione degli assetti organizzativi e dei profili operativi dei Centri per l'impiego ha evidenziato la permanenza, all'interno dell'impianto, di talune eredità del vecchio collocamento, tra cui la tradizionale "asimmetria del sistema verso la domanda di lavoro", la persistenza di un modello organizzativo e operativo generalista (in cui "tutti fanno tutto") che si

rispecchia, talvolta, nella modalità di declinazione dei criteri operativi definiti dalla normativa, e che rivela una certa "difficoltà" del sistema a "selezionare" e a "segmentare" le proprie platee di riferimento (siano esse persone o aziende). Appare chiaro come a condizionare tali "atteggiamenti" non concorrano soltanto delle inframmettenze provenienti dal "passato" istituzionale, ma anche dai limiti intrinseci del modello adottato, primo fra tutti quello costituito dall'assenza di meccanismi premiali nei confronti dell'utenza che aderisce ai servizi ed ai percorsi definiti dai Cpi.

Gli elementi ora citati sono riscontrabili nella veloce analisi dei valori funzionali espressi dai Cpi di seguito proposta. I servizi erogati dalle strutture per l'impiego sono raggruppati in due aree corrispondenti alla duplice *mission* sulla quale si è posizionata – sia pure in forma talvolta nebulosa e non supportata da un'adeguata capacità di rivedere in modo coerente l'organizzazione del lavoro degli uffici – l'offerta di politiche attive da parte dei Spi: una prima è quella relativa alla costruzione di percorsi finalizzati al miglioramento dell'occupabilità delle persone con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo; una seconda è quella relativa al miglioramento dei processi di *matching* per le persone immediatamente collocabili. L'analisi prende in considerazione il livello di erogazione dei servizi al 2001 (epoca che si colloca agli inizi del processo di messa a regime dei Cpi) e al 2006, evidenziando altresì il differenziale di attivazione per ciascuna funzione osservata nelle due annualità, tra Cpi del Centro Nord e Cpi del Mezzogiorno (fig.2).

Fig. 2 Centri per l'impiego: area funzionale dell'occupabilità, livello di attivazione dei servizi, differenziale di attivazione tra Centro Nord e Sud,- anni 2001 e 2006 – 2007 (valori percentuali)

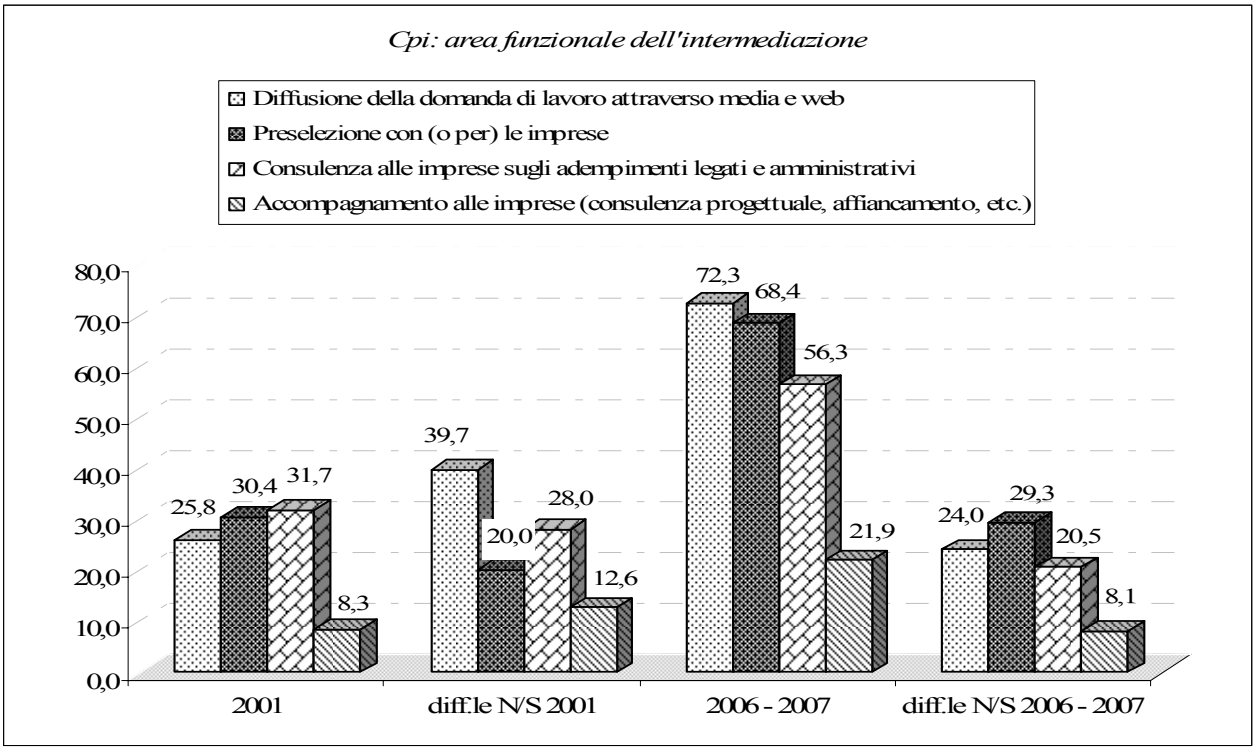


Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2006 – 2007

In generale è possibile riscontrare, nell'arco del quinquennio di riferimento, un ampliamento del ricorso ad attività di diagnostica e pianificazione dei percorsi di miglioramento dell'occupabilità, generalmente associata ad una persistenza ed ampliamento dei differenziali territoriali, non senza qualche eccezione (fig. 2). Al 2006 – 2007, circa il 79% dei Cpi prevede la realizzazione di colloqui finalizzati alla pianificazione di un percorso di accompagnamento al lavoro dei disoccupati (era il 30,2% nel 2001), ma appena 4 Cpi su 10 di questi ne effettua una verifica ed un aggiornamento, al netto della eventuale stipula di un patto di servizio. Seppure in misura più contenuta si osserva un ampliamento (63,6% contro 29,6% nel 2001) della platea di

strutture che effettua attività di promozione dei tirocini nei confronti di giovani e aziende (talvolta direttamente presso le imprese, più spesso ricorrendo ai tradizionali canali di contatto "interni al Cpi") e dei Cpi che abitualmente convocano giovani in età di obbligo formativo per effettuare colloqui di orientamento (63,2% a fronte del 18,3 nel 2001 e con una cospicua attenuazione del differenziale territoriale). Spostando l'attenzione sulle terne di istogrammi relativi ai differenziali dei valori riscontrati nelle due diverse serie di annualità presso i Cpi del Centro Nord e quelli del Mezzogiorno è possibile rilevare un incremento degli stessi in corrispondenza delle funzioni più complesse e strategiche di pianificazione e verifica dei percorsi di attivazione dell'utenza (da un 10,7% del 2001 ad un 18,5% nel 2006 – 2007), ovvero di promozione (presso le imprese e gli utenti) di misure, come i tirocini, che di tali percorsi costituiscono una delle possibili opzioni che i Cpi, secondo la normativa attuale, sono tenuti ad offrire (da un 19,8% del 2001 ad un 26,1 del 2006 – 2007). In controtendenza si manifesta l'andamento del differenziale dei servizi di orientamento individuale e supporto ai giovani in obbligo formativo che conosce un decremento di oltre il 50%, passando da 27,5 a 10,9 punti. L'osservazione comparata delle diverse tipologie di valori proposti consente di apprezzare – sia pure in "controluce" – gli effetti del laborioso ed accidentato processo di implementazione dell'offerta di servizi a supporto delle politiche di attivazione sviluppata presso i Cpi, nonché di cogliere elementi riconducibili al disegno già definito interlocutorio e "rovesciato", rispetto alle esigenze del Paese. L'incremento dei differenziali territoriali relativi all'attivazione di funzioni "portanti" del sistema di servizi evidenzia come questi ultimi conoscano un'offerta più contenuta ed eterogenea nelle regioni e nei distretti economici del Paese presso i quali si delineano i maggiori spazi di intervento. Per contro, nelle aree tradizionalmente più dinamiche, nelle quali si compone una domanda più puntuale e mirata di servizi e politiche, il sistema dei Spi appare più "stimolato" nella costruzione di funzioni di una certa complessità.

Fig. 3 Centri per l'impiego: area funzionale dell'intermediazione, livello di attivazione dei servizi, differenziale di attivazione tra Centro Nord e Sud, anni 2001 e 2006 – 2007 (valori percentuali)



Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2006 – 2007

Un andamento sostanzialmente analogo è restituito dall'osservazione dei dati relativi all'area funzionale dell'intermediazione (fig. 3), comprendente una batteria di funzioni più immediatamente contigue con la tradizione collocativa, ancorché declinate secondo modalità proattive. Le funzioni legate alla diffusione della domanda di lavoro – in questa sede realizzate ricorrendo, oltre ai tradizionali spazi interni ai Cpi, anche a canali esterni come i media o i siti web – ovvero alla preselezione dei candidati con (o per conto delle imprese) conoscono un incremento dei livelli di attivazione in tutto il Paese: con un grado più marcato (da 25,8% nel 2001 a 72,3% nel 2006 – 2007) ed una contrazione dei differenziali per le prime rispetto alle seconde (da 30,4% a 68,4%), le quali oltretutto registrano un incremento dei differenziali nel periodo di riferimento. Una minore ampiezza assoluta conosce in vece l'incremento di servizi consulenziali (56,3% contro 31,7% nel 2001) e progettuali (21,9 contro 8,3% nel 2001) alle imprese, sebbene caratterizzati da una maggiore riequilibrio dell'offerta sui territori (come dimostrano i valori in controtendenza dei differenziali). Ciò permette di evidenziare la necessità di riposizionare l'organizzazione e l'offerta dei Spi in direzione della domanda di lavoro: tanto in vista di un affinamento delle capacità di analisi dei fabbisogni, quanto in vista di un ampliamento della capacità "attrattiva" dell'utenza costituita dalle aziende, valorizzando un patrimonio di competenze (codificate e informali) su aspetti legali e amministrativi di cui i Cpi sono portatori e che costituiscono un richiamo appetibile per le imprese.

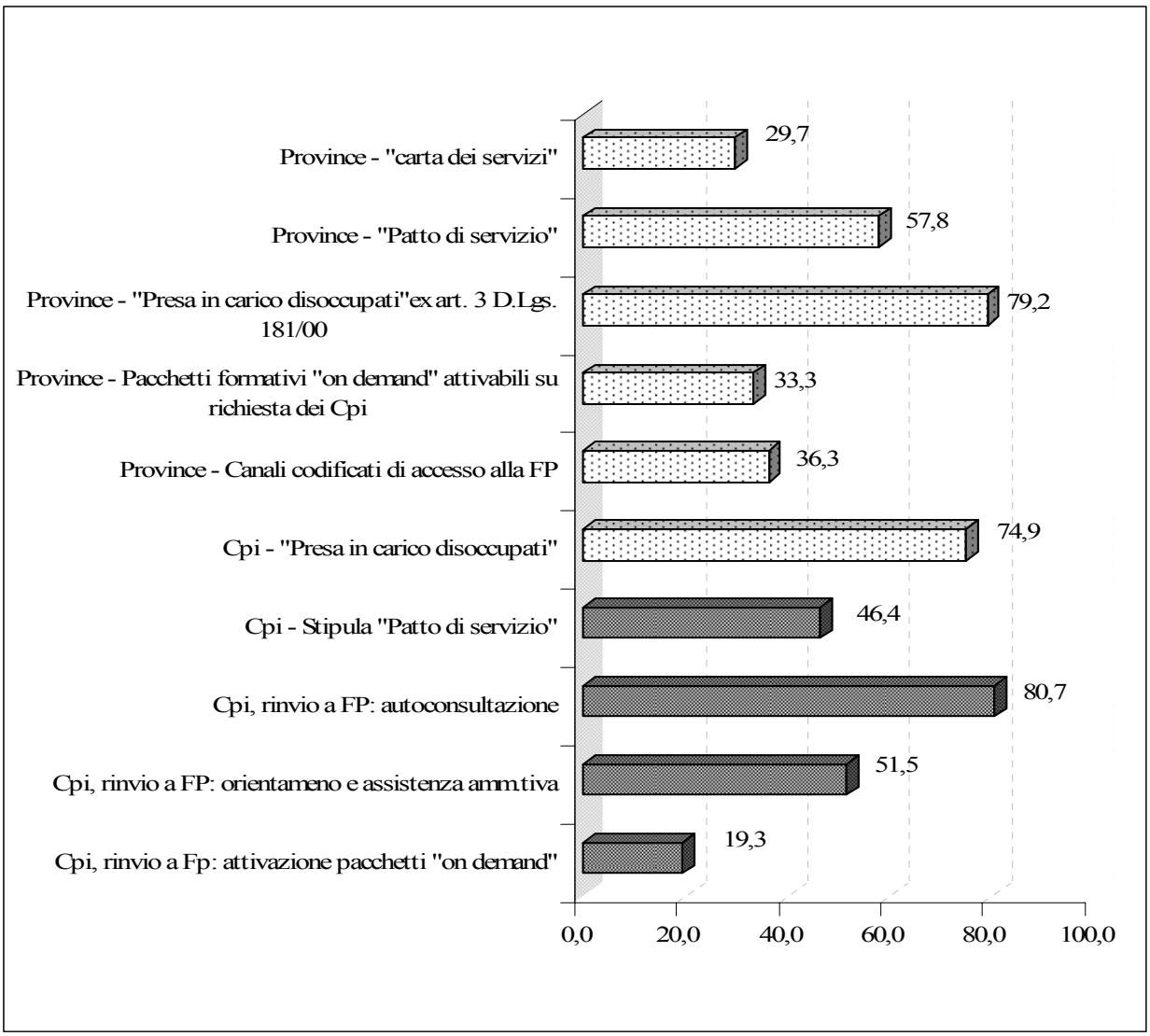
Le osservate dinamiche di implementazione, ancorché segmentata, del sistema dei Spi italiano permettono di richiamare un ulteriore elemento di "sfondo" che, negli anni, ha costituito la "pancia" del processo di fondazione e messa a regime dei Spi. L'osservazione di tale processo – realizzatosi largamente all'interno di un assetto regionalizzato – ha evidenziato un andamento caratterizzato da una "asimmetria" nel rapporto istituzionale tra centro e periferia del sistema, in direzione dei livelli decentrati e periferici, la cui iniziativa ha assunto negli anni un grande peso specifico nel complesso della riforma. A ben vedere, le amministrazioni regionali e provinciali hanno dovuto far fronte in primo luogo alla costruzione *de facto* e la messa a regime del sistema dei Spi; in secondo luogo, coerentemente all'evoluzione in senso regionale del sistema italiano, esse hanno dovuto provvedere, per così dire, alla "enucleazione" di un ruolo di governo e di regia delle politiche locali, di attivazione e animazione delle reti istituzionali e miste, a supporto dell'attuazione di tali politiche.

Complessivamente più defilato e discontinuo è apparso il ruolo dell'Amministrazione centrale, non tanto sul versante dell'assistenza tecnica, quanto nella capacità di realizzare iniziative di raccordo e momenti di sintesi dei percorsi e delle iniziative decentrate, nonché di sistematizzazione dei processi di apprendimento istituzionale a quei livelli realizzati. Assai avvertita appare l'assenza di un sistema informativo centrale definitivamente implementato, in grado non soltanto di garantire flussi costanti e aggiornati di informazioni necessarie al sistema nazionale per "conoscersi" e misurarsi, ma anche per fortificare un plesso di comportamenti organizzativi e istituzionali unitari e omogenei in tutto il territorio nazionale, sui quali poter innestare le ulteriori declinazioni operative e progettuali che l'assetto decentrato del sistema consente di disegnare.

Una conseguenza di quella che potrebbe definirsi come una "dialettica istituzionale asimmetrica" è stata la restituzione, all'osservatore, di una geografia istituzionale punteggiata da molte buone pratiche – talune anche avanzate o dalla futuribile ingegneria organizzativa e amministrativa – ma ancora "poco sistema".

Lenta, progressiva e diseguale appare, pertanto, l'evoluzione del sistema dei Spi in direzione dell'adozione di strumenti, comportamenti organizzativi e istituzionali coerenti con il ruolo di regia istituzionale dei sistemi locali delle politiche attive del lavoro e costituenti, a ben vedere, le precondizioni operative per i Centri per l'impiego a punto di "snodo" della gestione di un sistema che preveda una integrazione tra politiche attive e passive del lavoro, secondo una prospettiva nuovamente ribadita dal legislatore nazionale sul finire del 2007. Tutto ciò è visibile tanto sul piano della definizione di un rapporto trasparente con gli utenti e con gli altri attori istituzionali presenti nei mercati, quanto sul piano delle politiche di raccordo con agli attori ed i sistemi dell'offerta complementare (welfare, formazione professionale, istruzione, etc.) (fig. 4).

Fig. 4 Servizi per l'impiego (sistemi provinciali e Cpi): presenza di carta dei servizi, patto di servizio, procedure di presa in carico e modalità di accesso e fruizione della formazione professionale. Anni 2006-2007 (valori percentuali)



Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2006 – 2007

Ad esempio, sul versante della costituzione di un rapporto con l'utenza codificato e supportato da strumenti di trasparenza amministrativa, vale la pena osservare (figura C) come, pur a fronte di un certo consolidamento delle procedure di "presa in carico dell'utenza", attivate nel 79% delle Province (e nel 74,9% dei Cpi nazionali), appena il 29,7% delle amministrazioni provinciali italiane adotti una Carta dei servizi provinciali, mentre il c.d. "patto di servizio", strumento "personalizzato" in cui si codifica il percorso di attivazione dell'utente con il Cpi è stipulato nel 58,4% delle province (e nel 46,4% dei Cpi nazionali).

Tali strumenti, a ben vedere, sono il frutto di una avvenuta stabilizzazione e della conseguente possibilità di codificare le prestazioni erogabili all'utente, al punto da poterle esplicitare in strumenti di trasparenza amministrativa (sebbene ancora poco associati ad una previsione di misurabilità degli stessi). Essi sono riconducibili solo per approssimazione a forme contrattualistiche vere e proprie – non prevedendo da un lato misure premiali per l'utente che si attiva e dall'altro alcuna sanzione per la P.A. in caso di adempienza – sono utilizzate nelle realtà del Centro Nord Italia.

Sul fronte del raccordo con l'offerta complementare, del resto, si riscontrano andamenti non dissimili. Lo sforzo di integrare in un *milieu istituzionale* "favorevole" settori della P.A.

diversamente organizzati (talora congiunti, talora separati, talora delegati al medesimo livello territoriale, talora no), quali quelli del lavoro e della formazione professionale si è realizzato "a costo zero", cioè in un quadro di strumenti, regole e procedure operative invariate nel tempo. Si è operato, in generale, cercando di ottimizzare gli spazi programmatori e operativi esistenti, con la conseguenza di vedere esposte le politiche di raccordo intraistituzionale alle già citate variabili di contesto e di sistema, amplificando la capacità operativa delle realtà "battistrada" e la dipendenza delle realtà meno dinamiche dall'offerta di assistenza tecnica centrale.

Alcune evidenze tratteggiano, tra il 2006 e il 2007, uno scenario sul quale gli sforzi futuri di progettazione, sistematizzazione e misurazione di fabbisogni e risultati, dovranno presiedere le dinamiche di allocazione delle risorse materiali (ivi comprese quelle comunitarie, soprattutto per l'Obiettivo 1) e strumentali (accreditamento regionale dei nuovi operatori). Appena un terzo delle province italiane ha configurato la possibilità di attivare moduli e pacchetti di formazione attivabili compatibilmente ai fabbisogni espressi dall'utenza dei Cpi. Ciò si traduce, nei Cpi italiani, in un raccordo con l'offerta formativa largamente circoscritto alla mera autoconsultazione dei cataloghi o degli annunci relativi ai corsi (80,7% dei Cpi), in misura crescente affiancato da attività di orientamento e accompagnamento amministrativo (51,5% dei Cpi) e marginalmente caratterizzato dalla possibilità di attivare moduli *on demand* associati alla definizione del patto di servizio o del piano di azione individuale (19,3%).

Tab. 1 Centri per l'impiego per area geografica: incidenza dell'adozione di strumenti e misure di politica attiva del lavoro - distribuzione delle strutture nel territorio

	Centri per l'impiego					
Area geografica	Patto di servizio	Rinvio a FP: orientamento e assistenza amm.tiva	Rinvio a FP: attivazione pacchetti "on demand"	Utenti nell'ultimo anno (distribuzione %)	Rapporto utenti/addetti (ultimo anno)	Utenti Cpi disoccupati: mesi di ricerca ininterrotta
Nord	56,7	43,7	76,0	31,4	252,7	11,9
Centro	23,9	18,4	11,5	21,4	201,2	12,5
Sud	19,4	37,9	12,5	47,2	186,3	16,2
Italia	46,4	51,5	19,4	100,0	206,7	14,3

Fonte: Isfol, elaborazioni su dati monitoraggio Spi 2006 - 2007 e dati Isfol PLUS

Appare interessante osservare (tab. 1) le modalità e l'entità della ricaduta sui territori di alcune dei principali strumenti di politica attiva del lavoro implementati dai Centri per l'impiego al volgere del biennio 2006 – 2007, epoca dell'ultima rilevazione conclusa. La soprastante tabella 1 riporta i valori relativi alla distribuzione nei quadranti geografici di riferimento dei soli Cpi che dichiarano l'attivazione e l'utilizzo degli strumenti osservati, il cui ammontare complessivo sul totale delle strutture attive sul territorio è indicato nell'ultima riga della tabella. Al fine di visualizzare in modo più efficace tali dimensioni si è ritenuto di affiancare ai dati testé citati tre ulteriori indici (costruiti sulla base delle stime realizzate con dall'indagine Isfol – PLUS sui comportamenti delle persone), in grado di articolare l'interazione tra strutture per l'impiego e territori di riferimento. Detti indici sono rappresentati dalla distribuzione degli utenti Cpi nell'ultimo anno, dal rapporto tra utenti dei Cpi negli ultimi 12 mesi antecedenti alla rilevazione e addetti dei Centri, nonché dal dato medio relativo alla durata della ricerca di lavoro espressa dagli utenti disoccupati che hanno dichiarato di essersi recati presso i Cpi, nel medesimo arco di tempo. Il dato relativo all'utenza è stato precedentemente utilizzato per esplicitare in modo "secco" la pressione sociale esercitata sui Cpi dai mercati del lavoro locali; il secondo dato cerca di esplicitare (pur ricorrendo a stime su base campionaria dell'utenza) il vincolo esistente tra quest'ultima e risorse disponibili. Il terzo dato, per contro, propone uno dei possibili indicatori in grado di fornire una prima rappresentazione delle dinamiche sottese all'interazione tra caratteristiche occupazionali e professionali dell'utenza dei Cpi in cerca di lavoro e mercati del lavoro locali – tale che la durata

della ricerca di lavoro – e dunque di conferire ulteriore spessore alla più volte citata "pressione sociale".

Allo stato attuale, il modesto ed eterogeneo ricorso al patto di servizio (46,4% dei Cpi nazionali) conosce una distribuzione su scala geografica assai concentrata al Nord (56,7% dei Cpi che lo utilizzano nell'ambito delle procedure di attivazione dei disoccupati), con valori più che doppi rispetto al Centro (23,9% dei Cpi) e addirittura tripli rispetto al Mezzogiorno (dove insiste poco meno di un quinto dei Cpi aventi le caratteristiche considerate). Più mitigata appare la distribuzione dei Cpi (il 51,5% del totale) che attivano forme di rinvio alla formazione professionale della propria utenza offrendo l'assistenza di personale Cpi alle persone: attraverso forme di orientamento, ovvero attraverso una vera e propria assistenza amministrativa (pre-iscrizione o iscrizione al corso, etc.). In questo caso la ripartizione dei Cpi appare quasi equivalente tra Nord e Sud (43,7% e 37,9% delle strutture rispettivamente) e più residuale al Centro Italia (18,4%), quadrante nel quale insiste il minor numero di Cpi attivi (il 16,5% del totale). Se da un'impostazione minimalista di tali azioni si passa ad osservarne una presieduta da elementi organizzativi e operativi in grado di configurare un ruolo proattivo dei Cpi e dei sistemi dell'offerta complementare (in questo caso la formazione), lo scenario già rarefatto, conosce una polarizzazione marcata presso le Regioni più dinamiche. L'attivazione di pacchetti formativi "*on demand*" da parte dei Cpi – che configura la possibilità per le strutture deputate ad erogare le misure di attivazione e prevenzione, di presiedere, governare e, in prospettiva, valutare gli esiti dei percorsi concordati con l'utenza – riguarda poco meno di un quinto dei Cpi nazionali. Essi sono concentrati per i tre quarti nei quadranti del Nord e solo in percentuali residuali nel resto del Paese e nelle aree geografiche che presentano un maggiore fabbisogno quantitativo di intervento da parte dei Servizi per l'impiego.

L'osservazione combinata dei dati ora presentati evidenzia in linea generale un'offerta di servizi e strumenti di supporto alle politiche per l'attivazione dei disoccupati ancora segmentata nel territorio, quando non ancora allo stadio embrionale per ciò che attiene le misure che richiamano una capacità di programmazione e progettazione combinata e integrata di politiche afferenti a settori complementari (nel caso di specie: lavoro e formazione).

La citata segmentazione, del resto, assume in contorni di una vera e propria asimmetria dell'offerta di servizi e politiche nei confronti delle aree geografiche del Mezzogiorno, nelle quali è maggiore la domanda di servizi (47,2% dell'utenza, come peraltro già osservato) da parte di un'utenza con percorsi di ricerca di lavoro che appaiono configurarsi come più lunghi – e dunque più complessi in termini di offerta di risposte e servizi adeguati – di quelli osservati negli altri quadranti. A ben vedere, infatti, gli utenti che hanno dichiarato di rivolgersi ai Cpi del Sud Italia esprimono una dinamica di ricerca di lavoro quantificabile in 16,2 mesi, a fronte di un 11,9 e un 12,5 dei quadranti centro settentrionali. Sebbene supportate da un rapporto più favorevole tra utenza e addetti attivi presso gli uffici territoriali, i Cpi del Sud Italia scontano ancora un notevole ritardo in termini di capacità e di tempestività di intervento, quale risultato di un'incerta azione amministrativa e di indirizzo combinata con la perdurante assenza di condizioni istituzionali propedeutiche ad un miglior funzionamento di tutta la "catena amministrativa" che attraversa l'assetto decentrato dei servizi (es. delega alle province della competenze sulla formazione professionale).

Nelle realtà del Centro e del Nord Italia, per contro, a fronte di una minore domanda di servizi (ancorché qualitativamente più "complessa" visti i bassi tassi di disoccupazione e come peraltro attestato anche dal profilo dei percorsi ininterrotti di ricerca di lavoro, comunque attorno ai 12 mesi), si registra un'organizzazione più esposta ai vincoli legati agli elevanti volumi di attività. Ciò è quantitativamente evidenziato dallo sfavorevole andamento del rapporto tra utenti e addetti su base annua, ed ulteriormente accentuato dalla maggiore offerta di servizi e misure senz'altro più complesse e personalizzate (dunque con non trascurabili ricadute sul versante dell'organizzazione del lavoro e sui tempi amministrativi) di quanto non si osserva nel resto del Paese.

Appare evidente che, all'appuntamento con il nuovo periodo di programmazione 2007 – 2013, l'Italia si presenti con un consolidato costituito da un mercato del lavoro e da Servizi al lavoro radicalmente diversi da quelli che erano all'inizio della programmazione passata.

Infatti, pur se non ancora completati, molti percorsi di modernizzazione e di allineamento ai modelli comunitari di costruzione delle politiche sono divenuti un fatto acquisito, benché ancora vincolato alla definizione di percorsi di patrimonializzazione istituzionale e di sostenibilità per quello che riguarda i Spi. In quest'ultimo caso, peraltro, il riferimento è senza dubbio alla forte dipendenza dalle risorse comunitarie, rispetto a quelle nazionali, in termini di capacità economica. Pur tuttavia, la sola finanziabilità dei servizi è condizione necessaria ma non sufficiente al disegno di un sistema di politiche effettivamente sostenibile. Quest'ultimo, infatti può essere definito tale (cioè sostenibile) solo se accompagnato dalla presenza di un sistema informativo del lavoro su base nazionale, in grado di costituire il tessuto connettivo del sistema unitario delle informazioni sulle posizioni individuali, il veicolo per una standardizzazione degli elementi essenziali che presiedono i modelli di politiche attivati ed erogati e per una possibile misurazione degli esiti e degli impatti politici ed economici delle azioni realizzate.

Mettere mano ai "nodi" ora evidenziati, e prodotto dei "fenomeni di crescenza" del sistema, correggere le dinamiche che ne hanno assecondato le traiettorie asimmetriche e centrifughe, implica un "cambio di passo" anzitutto nell'impianto di regia del sistema dei Servizi pubblici per l'impiego nel suo complesso, auspicabilmente nella direzione di un maggiore dialogo istituzionale tra Amministrazione Centrale e periferica. Non disgiunta da tale dimensione appare quella relativa alla individuazione di un'adeguata strumentazione, in grado di supportare tale dialogo sul piano del governo (dotandosi di obiettivi di convergenza e di ulteriore implementazione), così come su quello tecnico, della lettura e diagnosi in tempo reale della sua evoluzione.

PARTE SECONDA - APPROFONDIMENTI

1. L'occupazione a termine[98]

L'indagine ISTAT sulle Forze di Lavoro dell'anno 2007 stima in 2.269 mila il numero di lavoratori dipendenti a tempo determinato. La stessa fonte valuta in 392 mila i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa[99] e 98 mila i prestatori d'opera a carattere occasionale, che possono essere sommati ai lavoratori subordinati raggiungendo un totale di 2.759 mila persone, pari all'11,9% dell'occupazione complessiva. Le domande presenti nel questionario dell'indagine permettono di analizzare alcuni importanti aspetti del lavoro a termine: durata del contratto di lavoro, motivo del contratto a termine, volontarietà della condizione; può inoltre essere osservato quanti di questi lavoratori sono alla ricerca di un altro lavoro ed il motivo, infine quanti si trovavano nella stessa condizione un anno prima.

1.1 La dinamica del lavoro a termine

Tra il 2004 ed il 2007 la crescita del lavoro a termine[100] (da 2.406 mila a 2.759 mila unità) è esclusivamente imputabile alla componente dipendente (da 1.909 mila a 2.269 mila, in media +5,9% annuo), con il numero di collaboratori e di prestatori d'opera a carattere occasionale che rimane pressoché invariato tra le due date (tab. 1). L'incidenza sul totale dell'occupazione (tab.2), stabile ai valori dell'1,7% tra i collaboratori ed allo 0,4% per i lavoratori occasionali, mostra invece una rapida crescita tra i dipendenti a termine portandosi dall'8,5% del 2004 a poco meno del 10% nel 2007; le stesse percentuali, calcolate sul complesso dei lavoratori dipendenti, passano dall'11,8% al 13,2%.

Tab. 1 Lavoratori a termine, valori assoluti in migliaia. Anni 2004-2007

	2004	2005	2006	2007	Variazione % media annua
Dipendenti a tempo determinato	1.909	2.026	2.222	2.269	5,9
Collaborazioni coordinate e continuative	391	377	404	392	0,1
Prestatori d'opera occasionale	106	80	93	98	-2,6
Totale lavoratori a termine	2.406	2.484	2.719	2.759	4,7

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

[98] A cura di Caterina Gallina

[99] La stima Istat (circa 400 mila unità) si discosta notevolmente dal dato di fonte INPS (circa 1.500 mila unità), tale scostamento è imputabile a due ordini di motivi. Da un lato il riferimento temporale: il dato Inps, di natura amministrativa, corrisponde al numero di iscritti alla Gestione separata che, nel corso dell'anno, hanno versato contributi (si tratta quindi di un meccanismo di tipo "contatore" che accumula il numero di contratti in essere nei 12 mesi considerati); nella rilevazione Istat il riferimento temporale è invece "puntuale". Dal punto di vista della natura del dato, l'indagine Istat rileva tra i collaboratori esclusivamente i soggetti per i quali la collaborazione coordinata e continuativa rappresenta l'occupazione prevalente e l'elemento fondante della condizione lavorativa, sono quindi esclusi sia i soggetti per i quali la collaborazione è un'attività secondaria sia le figure quali amministratori di società, professionisti, componenti del collegio dei revisori, ecc.; entrambi i casi sono invece compresi nel conteggio dei collaboratori da parte dell'Inps.

[100] Comprende, oltre ai "dipendenti a tempo determinato", anche i "collaboratori coordinati e continuativi" e i "prestatori d'opera a carattere occasionale"

Tab. 2 Incidenza del lavoro a termine (% su totale occupati). Anni 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
Dipendenti a tempo determinato	8,5	9,0	9,7	9,8
- % su totale dipendenti	*11,8*	*12,3*	*13,1*	*13,2*
Collaborazioni coordinate e continuative	1,7	1,7	1,8	1,7
Prestatori d'opera occasionale	0,5	0,4	0,4	0,4
Totale lavoratori a termine	10,7	11,0	11,8	11,9

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

Box 5 - Le serie storiche dei dipendenti a termine[101]

La revisione dell'indagine sulle forze di lavoro nel 2004 non permette il confronto tra i risultati della nuova RCFL (Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro) con quanto derivato dalla precedente rilevazione trimestrale (1993-2003). Per ovviare il problema e consentire così un'analisi temporale l'Istat ha ricostruito, per i principali indicatori, le serie storiche 1993-2003, tra cui il numero di dipendenti a tempo determinato.

Tab. 1 Lavoratori dipendenti a tempo determinato e nel complesso (migliaia) e incidenza del lavoro a tempo determinato. Anni 1993-2007

	Dipendenti a termine	Totale dipendenti	Incidenza %
1993	1.461	14.764	9,9
1994	1.511	14.484	10,4
1995	1.564	14.303	10,9
1996	1.547	14.369	10,8
1997	1.610	14.453	11,1
1998	1.697	14.605	11,6
1999	1.834	14.870	12,3
2000	1.931	15.153	12,7
2001	1.917	15.502	12,4
2002	1.946	15.818	12,3
2003	1.970	16.039	12,3
2004	1.909	16.117	11,8
2005	2.026	16.534	12,3
2006	2.222	16.915	13,1
2007	2.269	17.167	13,2

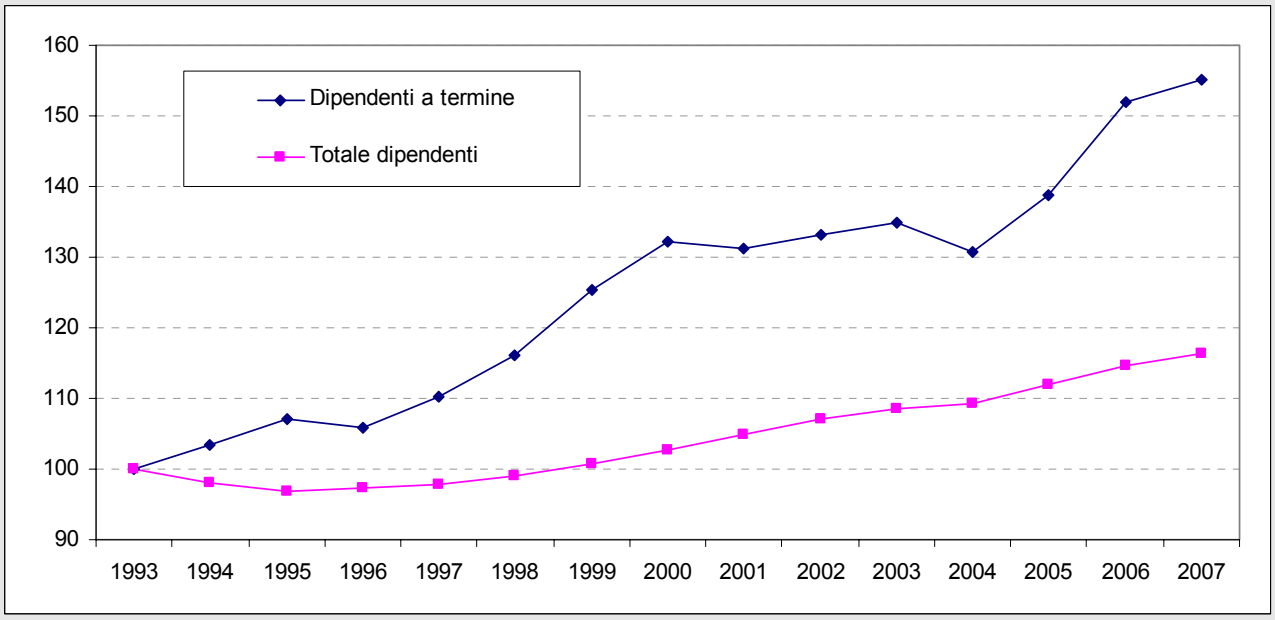
Fonte: Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (2004-2007) e Ricostruzione delle serie storiche (1993-2003)

Tra il 1993 ed il 2007, il numero dei dipendenti si è portato dagli iniziali 14,8 milioni, registrando un calo nel biennio 1994-95, agli attuali 17,2 milioni, con un incremento complessivo del 16,3% (in media +1,1% l'anno). Ben maggiore è stata la crescita dei lavoratori con contratto a tempo determinato: tra 1993 e 2007 il loro ammontare è cresciuto di oltre il 55% (in media +3,2% l'anno), portandosi da 1.461 mila unità di inizio periodo a 2.269 mila del 2007. I periodi di maggiore crescita sono stati tra il 1996 ed il 2000 (Fig.1), con una crescita media annua del 5,7%, e, successivamente, quello dal 2004 ad oggi (+5,9% annuo), periodo caratterizzato da uno sviluppo soprattutto nel Centro-Nord.

[101] A cura di Caterina Gallina

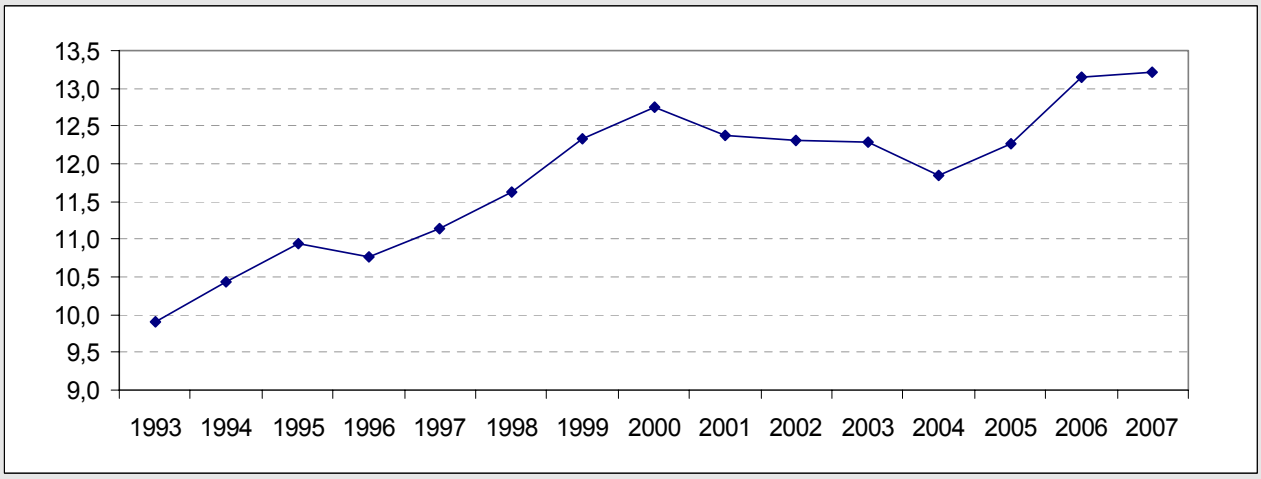
L'incidenza del tempo determinato sul lavoro dipendente è andato dunque crescendo dal 1993 ad oggi (fig.2): dal 9,9% del 1993 al 13,0% del 2000, per poi scendere all'11,9% del 2004 e infine raggiungere l'attuale 13,2%. Per questi quattro specifici anni sono riportare, nella tabella 2, le incidenze del tempo determinato secondo la ripartizione territoriale, il genere ed il settore economico: i valori più elevati si riscontrano nel settore agricolo (e di conseguenza nel Mezzogiorno) e tra le donne, ma con tassi di crescita particolarmente elevati nel settore dell'industria in senso stretto (dal 5,9% del 1993 al 9,1% del 2007), soprattutto nel periodo precedente il 2000. Il settore delle costruzioni manifesta un andamento particolare: la massima incidenza si raggiunge nel 1997 (15,1%) per poi ridursi all'attuale 12,1%.

Fig. 1 Lavoratori dipendenti a tempo determinato e totali, numeri indici con base 1993=100.



Fonte: Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (2004-2007) e Ricostruzione delle serie storiche (1993-2003)

Fig. 2 Incidenza del lavoro dipendente a tempo determinato (% su dipendenti totali)



Fonte: Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (2004-2007) e Ricostruzione delle serie storiche (1993-2003)

Tab. 2 Incidenza del lavoro a tempo determinato sul lavoro dipendente. Anni 1993, 2000, 2004 e 2007

	1993	2000	2004	2007
Nord-ovest	*7,3*	*10,0*	*8,6*	*9,9*
Nord-est	*9,3*	*11,4*	*10,4*	*12,2*
Centro	*9,8*	*13,1*	*11,6*	*13,1*
Centro-Nord	8,6	11,3	10,0	11,5
Mezzogiorno	13,0	16,5	16,4	17,7
Maschi	8,2	11,2	9,9	11,2
Femmine	12,7	15,1	14,5	15,9
Agricoltura	35,7	43,3	49,5	51,6
Industria in senso stretto	5,9	8,7	7,9	9,1
Costruzioni	11,7	14,8	12,6	12,1
Servizi	10,0	13,0	11,9	13,4
Italia	9,9	12,7	11,8	13,2

Fonte: Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (2004-2007) e Ricostruzione delle serie storiche (1993-2003)

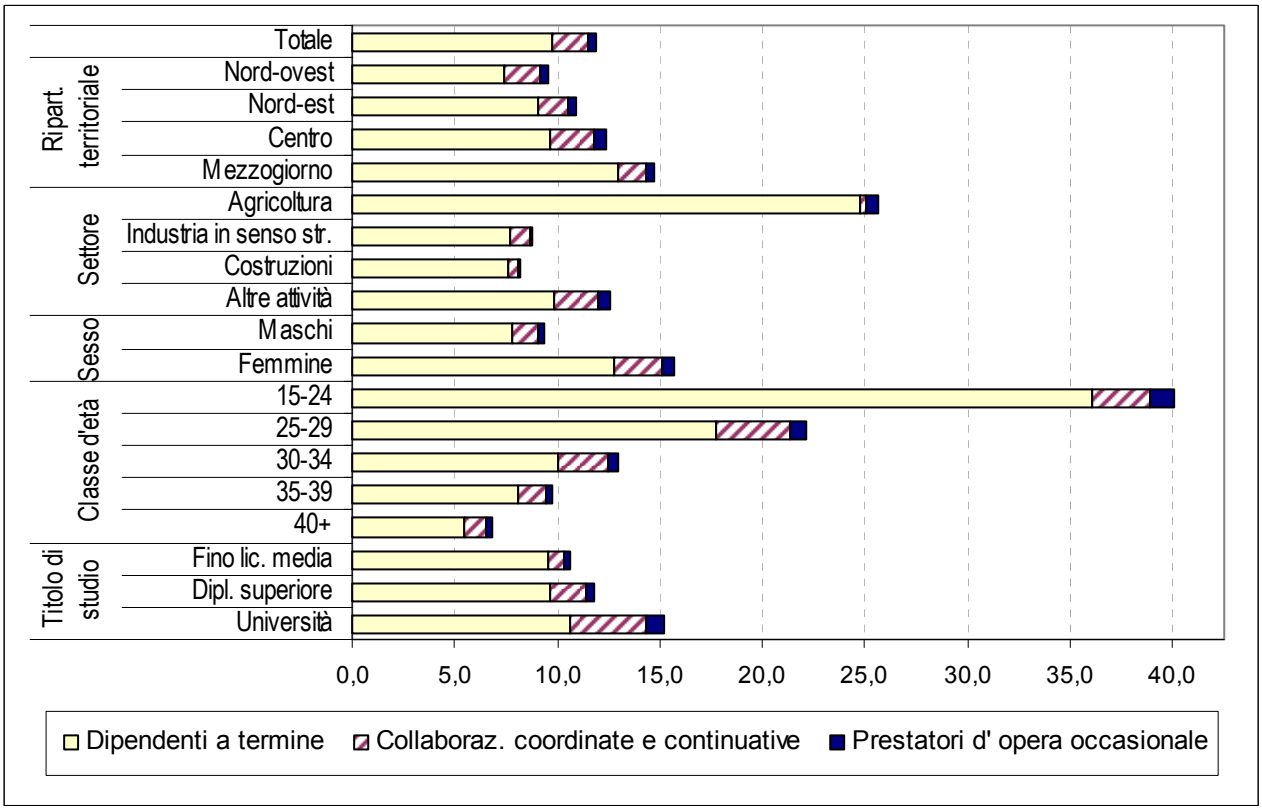
1.2 Le caratteristiche del lavoro a termine

La tabella 3 mostra le consistenze e le incidenze del lavoro a termine secondo diverse caratteristiche socio-economiche dei lavoratori: per le tre tipologie contrattuali considerate sono riportati i dati relativi al 2007, per il complesso dei lavoratori a termine anche l'incremento medio annuo tra il 2004 ed il 2007 ed il valore delle incidenze per entrambi gli anni. La fig.1 rappresenta il peso delle diverse componenti del lavoro a termine all'interno dell'occupazione complessiva secondo le caratteristiche socio-economiche considerate.

Dal punto di vista territoriale Mezzogiorno e Centro sono le aree in cui più diffuso è il lavoro a termine, con il Meridione che si distingue per l'elevata quota di lavoratori subordinati (13,0%) ed il Centro caratterizzato per la più alta percentuale di collaboratori (2,2%); sono però le Regioni settentrionali, soprattutto il Nord-Est, quelle in cui si registra il maggiore incremento numerico dei lavoratori a termine.

Oltre il 70% dei lavoratori a termine opera nel settore terziario, dove un lavoratore su 8 ha un contratto a termine. Tra i dipendenti l'incidenza più elevata è nell'area legata al turismo, ossia "alberghi e ristoranti" (26,2%); i collaboratori sono invece più diffusi nelle aree "Istruzione, sanità ed altri servizi sociali", "Altri servizi pubblici, sociali e alle persone" e, soprattutto, nei "Servizi alle imprese e altre attività professionali ed imprenditoriali", area, quest'ultima, che raccoglie oltre un quarto dei collaboratori; i lavoratori occasionali sono infine maggiormente presenti nell'area "Altri servizi pubblici, sociali e alle persone". Nel settore agricolo, data l'elevata stagionalità delle lavorazioni, oltre la metà dei lavoratori dipendenti è a tempo determinato (51,6%).

Fig. 1 Incidenza percentuale delle varie forme di lavoro a termine sul totale dell'occupazione secondo diverse caratteristiche socio-economiche. Anno 2007



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

Le professioni svolte dai lavoratori si differenziano in base al tipo di contratto a termine: un quinto dei dipendenti a tempo determinato è occupato con una "professione non qualificata", nel caso dei collaboratori e dei lavoratori occasionali oltre la metà dei occupati è invece impiegata tra "Professioni intellettuali, scientifiche e ad elevata specializzazione" e "Professioni tecniche". Un incremento notevole, tra il 2004 ed il 2007, si registra in due specifiche figure professionali, ossia "Legislatori, dirigenti e imprenditori" e "Forze armate" (incremento medio annuo del 17%).

Riguardo alle caratteristiche del lavoratore, il lavoro a termine risulta maggiormente diffuso tra le donne (15,7%) che tra gli uomini (9,4%), l'incidenza è addirittura doppia nel caso di collaboratori e lavoratori occasionali. L'età costituisce uno dei maggiori fattori discriminanti: il 40% dei giovani sotto i 25 anni ed il 22% di quelli tra i 25 ed i 29 anni lavora a termine; le collaborazioni risultano particolarmente diffuse sotto i 34 anni di età (in particolare nella classe 25-29: 3,6%), i lavori a carattere occasionale invece tra i giovanissimi; la classe degli ultra40enni, pur assestandosi nel 2007 al 6,8%, è quella che registra, tra il 2004 ed il 2007, il maggiore incremento numerico (+6,9% annuo). Per quanto riguarda infine il livello d'istruzione, l'incidenza del lavoro a termine cresce col titolo di studio posseduto dall'intervistato: il 15,2% dei laureati ha un contratto a termine; il legame è particolarmente forte nel caso delle collaborazioni tanto che oltre l'80% dei collaboratori possiede almeno un diploma di scuola media superiore e il 35% di essi una laurea. La categoria dei laureati è inoltre quella che subisce il maggior incremento numerico tra 2004 e 2007 (+10,6% annuo), segno questo di una crescente difficoltà di collocazione stabile dei lavoratori *high-skills*.

Tab. 3 Occupati a termine secondo diverse caratteristiche socio-economiche - valori assoluti in migliaia (2007), variazioni % medie annue 2004-2007 e incidenze % su totale occupazione (2004 e 2007)

		Dipendenti a termine			Collaboraz. coordinate e continuative		Prestatori d' opera occasionale		Totale			
		v.a. (migliaia)	% su tot. dip.	% su tot. occ.	v.a. (migliaia)	% su tot. occ.	v.a. (migliaia)	% su tot. occ.	v.a. (migliaia)	Incremento % medio annuo 2004-2007	% su tot. occ. 2004	% su tot. occ. 2007
Totale		2.269	13,2	9,8	392	1,7	98	0,4	2.759	4,7	10,7	11,9
Ripart. territoriale	Nord-ovest	506	9,9	7,4	124	1,8	29	0,4	659	5,1	8,6	9,6
	Nord-est	457	12,2	9,0	75	1,5	20	0,4	551	6,2	9,5	10,9
	Centro	460	13,1	9,6	106	2,2	27	0,6	592	4,5	11,4	12,4
	Mezzogiorno	846	17,7	13,0	88	1,4	22	0,3	956	3,7	13,3	14,7
Settore d'attività	Agricoltura	228	51,6	24,7	3	0,3	5	0,6	237	3,8	21,4	25,6
	Industria in senso stretto	390	9,1	7,7	48	0,9	7	0,1	445	4,6	7,7	8,8
	Costruzioni	148	12,1	7,6	9	0,5	3	0,2	161	2,0	8,3	8,2
	Altre attività, tra cui:	1.501	13,4	9,8	333	2,2	82	0,5	1.916	5,0	11,4	12,5
	- alberghi e ristoranti	198	26,2	17,2	9	0,8	7	0,6	214	6,2	17,3	18,5
	- servizi imprese e altre att. prof./imprend.	185	13,5	7,7	102	4,2	17	0,7	304	1,2	13,3	12,7
	- istruzione, sanità ed altri servizi sociali	439	15,3	13,8	79	2,5	17	0,5	535	5,5	14,7	16,8
	- altri servizi pubblici, sociali e alle persone	156	14,5	10,3	51	3,3	23	1,5	229	5,3	15,2	15,1
Professione	Legislatori, dirig. e imprend.	19	5,9	1,7	17	1,5	1	0,1	37	17,7	2,2	3,3
	Prof. intel., scient. e elev. special.	194	13,0	8,3	81	3,5	23	1,0	297	5,2	11,3	12,8
	Professioni tecniche	378	9,5	7,4	131	2,6	29	0,6	538	5,6	10,4	10,6
	Impiegati	266	11,8	11,1	69	2,9	9	0,4	345	3,8	12,2	14,4
	Prof. qualif. nelle attività	435	17,6	11,8	49	1,3	15	0,4	499	7,0	11,6	13,5
	Artig., op. special. e agric.	331	11,8	7,8	17	0,4	6	0,1	353	3,8	7,4	8,3
	Conduttori impianti e op. semiqual.	186	10,2	9,1	10	0,5	1	0,1	197	5,3	8,2	9,7
	Professioni non qualificate	436	24,8	21,4	19	0,9	14	0,7	468	0,9	22,1	23,0
	Forze armate	24	9,6	9,6					24	17,5	5,8	9,6
Sesso	Maschi	1.100	11,2	7,8	172	1,2	44	0,3	1.316	5,3	8,3	9,4
	Femmine	1.169	15,9	12,8	220	2,4	53	0,6	1.442	4,1	14,6	15,7
Classe d'età	15-24	537	42,3	36,0	43	2,9	18	1,2	598	2,6	33,1	40,1
	25-29	419	22,3	17,7	86	3,6	18	0,8	523	4,4	17,7	22,1
	30-34	341	13,2	10,1	81	2,4	16	0,5	438	4,3	11,3	12,9
	35-39	300	10,9	8,1	48	1,3	13	0,4	361	3,9	8,8	9,8
	40+	672	7,7	5,5	134	1,1	33	0,3	839	6,9	6,2	6,8
Titolo di studio	Fino lic. media	878	13,5	9,6	70	0,8	25	0,3	972	2,1	9,5	10,6
	Dipl. superiore	994	12,4	9,6	186	1,8	40	0,4	1.220	4,4	11,1	11,8
	Università	397	15,0	10,7	137	3,7	33	0,9	566	10,6	13,3	15,2

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

Il lavoro a tempo parziale è da alcuni analisti considerato, così come il lavoro a termine rispetto a quello a tempo indeterminato, un'altra forma atipica rispetto al lavoro a tempo pieno. Dall'analisi della tab.4 si può osservare come le due forme di "atipicità" siano spesso associate; la frequenza del part-time è infatti sensibilmente più alta tra i lavoratori a termine (26,2%) - soprattutto nel caso di collaboratori e lavoratori occasionali - che tra i lavoratori nel complesso (13,6%).

Tab. 4 Lavoratori part-time, valori assoluti (in migliaia) e % su totale occupazione. Anni 2004 e 2007

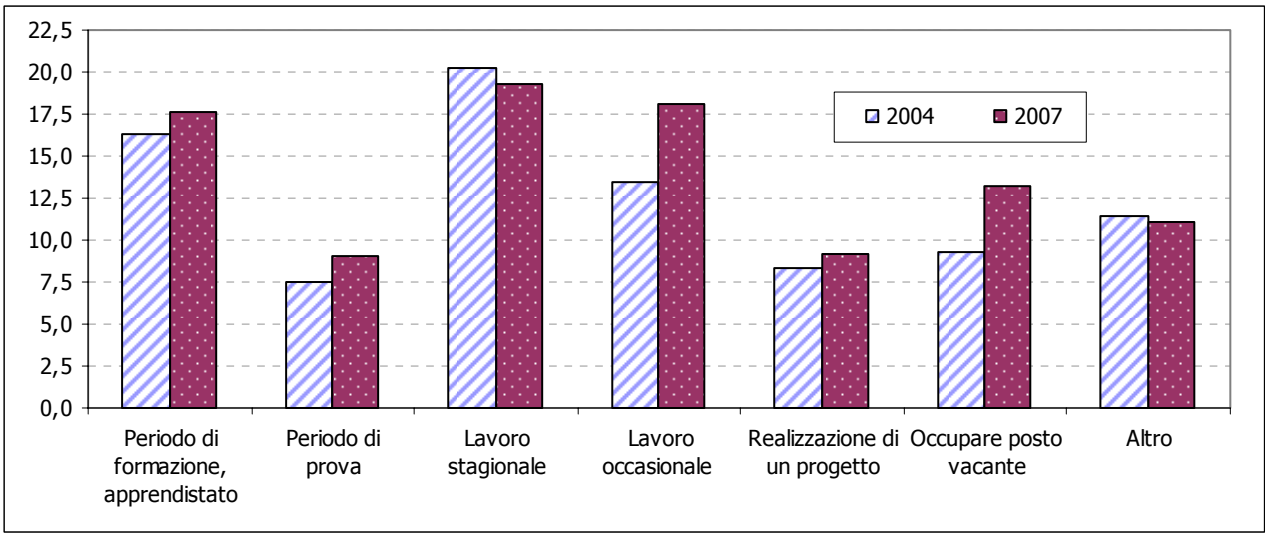
	Lavoratori part-time (v.a. in migliaia)		Valori percentuali su totale occupati	
	2004	**2007**	**2004**	**2007**
Tot. occupati	2.841	3.163	12,7	13,6
Tot. dipendenti	2.008	2.421	12,5	14,1
Totale a termine	634	723	26,4	26,2
Lavoro dip. a termine	418	502	21,9	22,1
Collab. coord. cont.	156	158	40,0	40,2
Prest. opera occas.	60	63	56,3	63,9

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

Definite le consistenze delle varie tipologie di lavoro a termine, si può a questo punto analizzarne le caratteristiche: durata del contratto di lavoro, motivo del contratto a termine, volontarietà della condizione.

Utilizzando il quesito motivo del tempo determinato (fig.2), posto ai soli lavoratori dipendenti a tempo determinato, emerge che nella gran parte dei casi il lavoro ha un termine perché si tratta di lavoro stagionale (19,2%) o occasionale (18,1%), perché legato ad un periodo di formazione/apprendistato (17,6%) o all'occupazione di un posto vacante (13,2%). Rispetto al 2004 aumentano i contratti a termine per lavoro occasionale e per occupazione di posti vacanti, mentre diminuiscono quelli per lavoro stagionale.

Fig. 2 Motivo del contratto a tempo determinato secondo la tipologia contrattuale (valori percentuali). Anni 2004 e 2007



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

La stagionalità gioca un ruolo determinante per i contratti a termine del settore agricolo (81,5%), ma anche nel campo del turismo (alberghi e ristoranti, 48,4%). I contratti a termine stagionali sono più diffusi nelle professioni non qualificate (46,9%), tra gli ultra 40enni (29,8%) e tra i meno istruiti (32,0%).

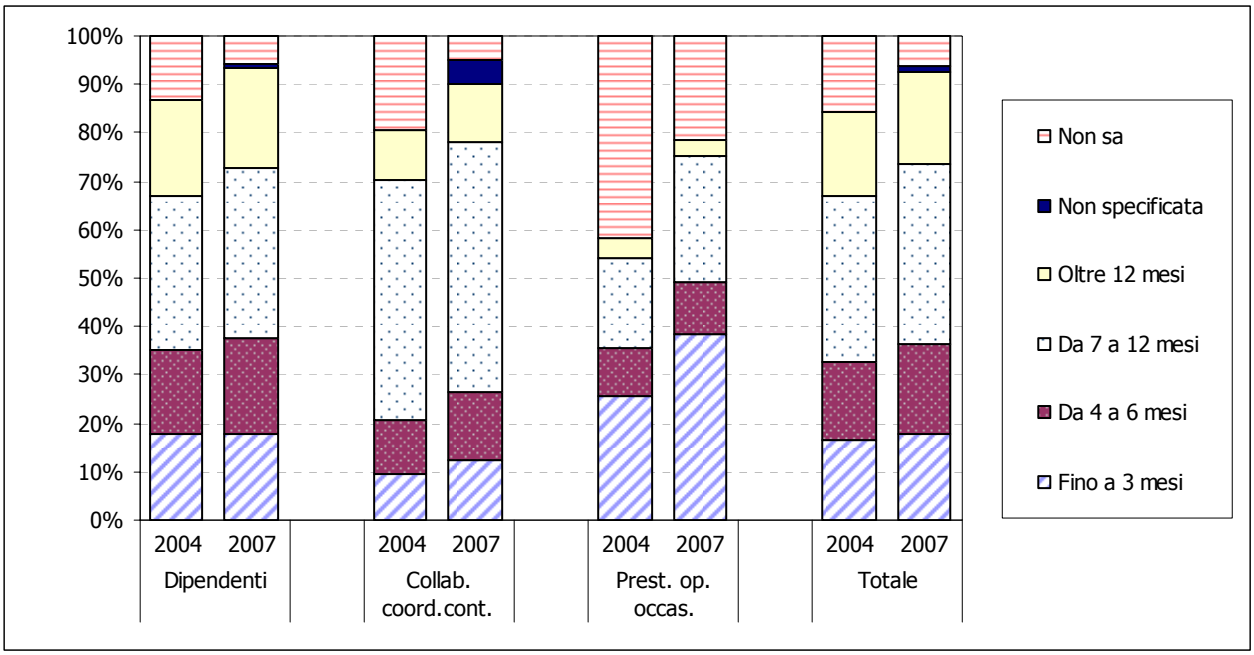
Tra i giovanissimi la metà dei contratti a termine ha come motivazione un "periodo di formazione/apprendistato"[102] (48,7% fino ai 24 anni; 25,1% nella classe 25-29), ciò è dovuto alla concentrazione, in queste classi di età, dei contratti a causa mista; la stessa motivazione è particolarmente frequente nel settore industriale e tra i maschi.

L'area "istruzione, sanità ed altri servizi sociali" si caratterizza rispetto agli altri settori di attività: qui oltre il 40% dei contratti è a termine per "occupazione di posti vacanti" (comprende gli incarichi a termine nella scuola, sanità, ecc.) ed il 30% per "lavoro occasionale" (comprende anche le supplenze nella scuola e la sostituzione di lavoratori assenti). Le due motivazioni sono in generale più diffuse tra le lavoratrici, le professionalità tecnico/scientifiche e le persone con istruzione medio-alta. La realizzazione di un progetto è, infine, alla base di un quarto dei contratti a termine delle professionalità più elevate (legislatori, dirigenti e imprenditori).

Le durate dei contratti appaiono molto differenziate in base alla tipologia lavorativa (fig. 3). Le durate maggiori, oltre i 12 mesi, si riscontrano tra i dipendenti a termine (20,6%) ed i collaboratori (12,1%); tra i lavori occasionali i contratti hanno una durata particolarmente breve (38,6% fino a 3 mesi) ed inoltre nel 21% dei casi l'intervistato non è stato in grado di indicare un termine[103].

I contratti di lavoro hanno una durata mediamente più lunga, superiore ai 12 mesi, nel settore industriale e tra i giovanissimi; le durate medio-lunghe (7-12 mesi) sono tipiche dei contratti nel terziario (soprattutto istruzione, sanità ed altri servizi sociali), dei laureati e delle professioni tecnico-scientifiche. Le durate più brevi (fino a 3 mesi) sono maggiormente diffuse nei settori agricolo e alberghiero-ristorazione e tra le professionalità meno qualificate.

Fig. 3 Durata dei contratti di lavoro secondo la tipologia contrattuale (valori percentuali). Anni 2004 e 2007



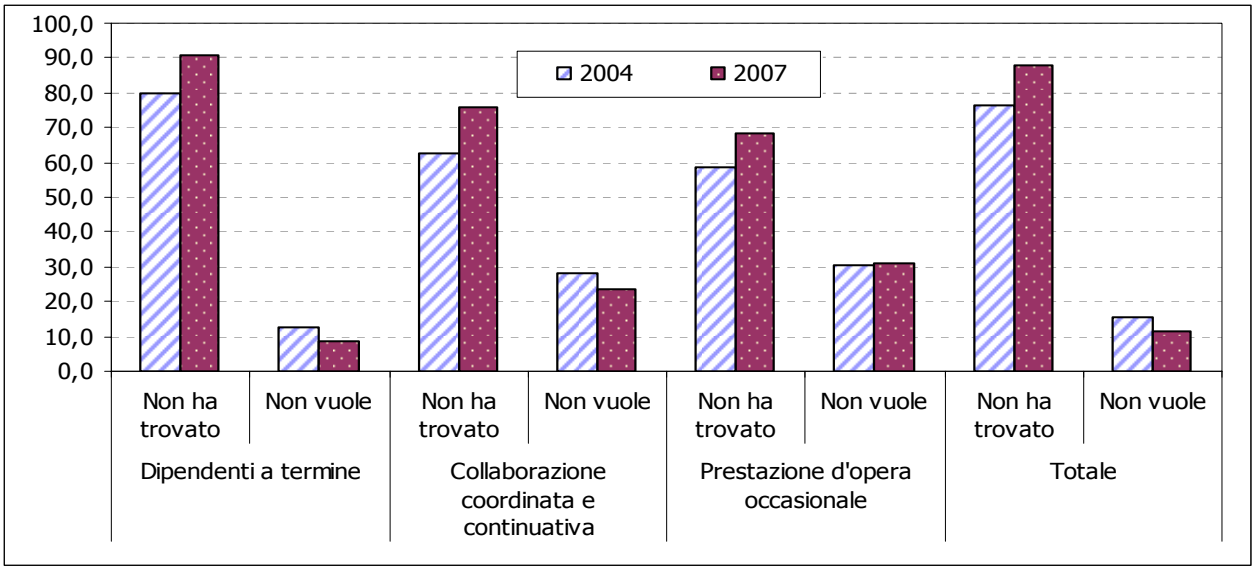
Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

[102] Il motivo del contratto "Periodo di formazione/apprendistato" è da non confondere con la natura giuridica del contratto di lavoro. Il contratto di Apprendistato viene infatti considerato come lavoro dipendente a tempo indeterminato.

[103] La mancanza di un'indicazione temporale può essere dovuta da un lato alla effettiva mancanza di una scadenza (contratti a prestazione), dall'altra alla possibilità che al quesito abbia risposto non lo stesso lavoratore, ma un suo familiare (*proxy*).

Di particolare interesse la segnalazione del motivo che ha spinto l'intervistato ad accettare il lavoro a termine (fig. 4). Nel periodo 2004-2007 la percentuale di coloro che lavorano a termine perché non hanno trovato un lavoro a tempo indeterminato cresce di 11,8 punti percentuali, portandosi, dal 76,2% del 2004, all'attuale 88,0%; la volontarietà è relativamente più alta tra i collaboratori (24%) e, soprattutto, tra i lavoratori occasionali (31%).

Fig. 4 Motivo per cui è stato accettato il lavoro a termine secondo la tipologia contrattuale (valori percentuali). Anni 2004 e 2007



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

Il 16,4% dei lavoratori a termine dichiara di essere alla ricerca di un nuovo/altro lavoro, tra il complesso degli occupati la quota è pari al 5,7% (tab.5). La percentuale risulta essere più elevata nel caso dei collaboratori (19,4%) e dei prestatori d'opera occasionale (22,8%), che tra i dipendenti a tempo determinato (15,7%). In quasi la metà dei casi la ricerca di un altro/nuovo lavoro è dovuta proprio alla temporaneità dell'attuale occupazione (46,0%); la ricerca di un maggiore guadagno, primo motivo di insoddisfazione per il complesso degli occupati, passa quindi in second'ordine rispetto all'esigenza di una maggiore stabilità lavorativa da parte dei lavoratori a termine. Tra i prestatori d'opera occasionale appare infine più significativa, rispetto agli altri casi, la ricerca di un'occupazione più qualificante o con migliori opportunità di carriera (23,5%).

Tab. 5 Occupati alla ricerca di un nuovo/altro lavoro e motivi della ricerca (valori percentuali). Anno 2007

	Occupati che cercano altro/nuovo lavoro (%)	Motivo della ricerca di lavoro (% su chi cerca)			
		Lavoro attuale a termine o occasionale	Guada-gnare di più	Lavoro più qualificante / prospettive di carriera	Altro
Totale occupati	5,7	21,2	38,4	18,7	21,7
Totale a termine	16,4	46,0	26,8	14,6	12,7
- Lavoro dipendente a termine	15,7	46,6	26,8	12,8	13,7
- Collaborazione coord. e contin.	19,4	41,6	28,6	20,5	9,4
- Prestazione d'opera occas.	22,8	50,2	19,0	23,5	7,2

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

Specificità del lavoro a termine è l'alternanza di periodi di lavoro e periodi di "non lavoro", caratterizzati dalla ricerca di un nuovo lavoro o dall'attesa del rinnovo del contratto. Per avere una stima della platea di persone che ruota attorno al lavoro a termine occorre quindi considerare, oltre ai 2.759 mila occupati – ossia le persone che, nella settimana di riferimento precedente all'intervista, risultavano impegnate in una forma di lavoro a termine - anche coloro che, che avendo terminato un lavoro a termine[104], dichiarano di trovarsi in una condizione di ricerca più o meno attiva di lavoro o comunque disponibili a lavorare, pari nel 2007 a 931 mila persone. La tab. 6 mostra che mentre gli occupati a termine sono pari all'11,9% dell'occupazione totale, tra le persone in cerca di occupazione o disponibili a lavorare, il 21,2% è costituito da persone che hanno concluso un lavoro a termine.

Tab. 6 Stima del lavoro a termine "allargato" (valori assoluti in migliaia). Anno 2007

	Occupati	Ex-occupati	Totale
Dipendenti a tempo determinato	2.269	828	3.097
Collaborazioni coordinate e continuative	392	56	449
Prestazione d'opera occasionale	98	47	145
Totale lavoro a termine	*2.759*	*931*	*3.690*
% su popolazione di riferimento	11,9	21,2	13,4
Popolazione di riferimento	23.222	4.390	27.612

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

1.3 Il lavoro temporaneo nell'Unione Europea[105]

Nell'ambito del rilancio della strategia di Lisbona, sono stati individuati da parte della Commissione Europea, una serie di percorsi comuni ai paesi membri per far fronte alle sfide della globalizzazione e alle nuove esigenze del mondo del lavoro, dove l'occupazione stabile riveste un ruolo fondamentale. In quest'ambito un rilievo particolare è attribuito alla riduzione del *gap* fra occupazione *"standard"* (a tempo indeterminato) e "*non-standard"* (occupazione temporanea) attraverso contratti a tempo indeterminato più vantaggiosi per le imprese e l'ampliamento della sicurezza sociale, oltre che la promozione allo sviluppo e al rafforzamento della tutela dei passaggi fra le diverse condizioni lavorative (dalla disoccupazione all'occupazione, da un lavoro precario ad uno stabile)[106].

Nell'Europa a 15 l'incidenza dei lavoratori a tempo determinato è stata pari, nel 2007, al 14,8 per cento dell'occupazione dipendente, mantenendosi stabile rispetto all'anno precedente, con situazioni molto differenziate territorialmente (tab.7). Tra i principali paesi la percentuale più alta è quella spagnola (31,7 per cento), seguita a distanza dalla Germania (15,6), dalla Francia (14,3) e dall'Italia (13,2) mentre il Regno Unito registra una percentuale molto bassa (5,7).

[104] Tra gli ex-occupati sono state incluse le persone con esperienza di lavoro in cerca di occupazione o immediatamente disponibili a lavorare. L'indagine sulle Forze Lavoro rileva le caratteristiche dell'ultimo lavoro svolto ed il motivo della conclusione dello stesso (in questo caso "il lavoro era a termine").

[105] A cura di Gabriella Di Lelio

[106] In base alla definizione Eurostat sono dipendenti a tempo determinato coloro che dichiarano di avere un contratto a termine o un lavoro che terminerà una volta raggiunti determinati criteri oggettivi quali ad esempio il ritorno al lavoro di un lavoratore temporaneamente sostituito.

Tab. 7 Incidenza di dipendenti a termine sul totale dei dipendenti (valori percentuali)

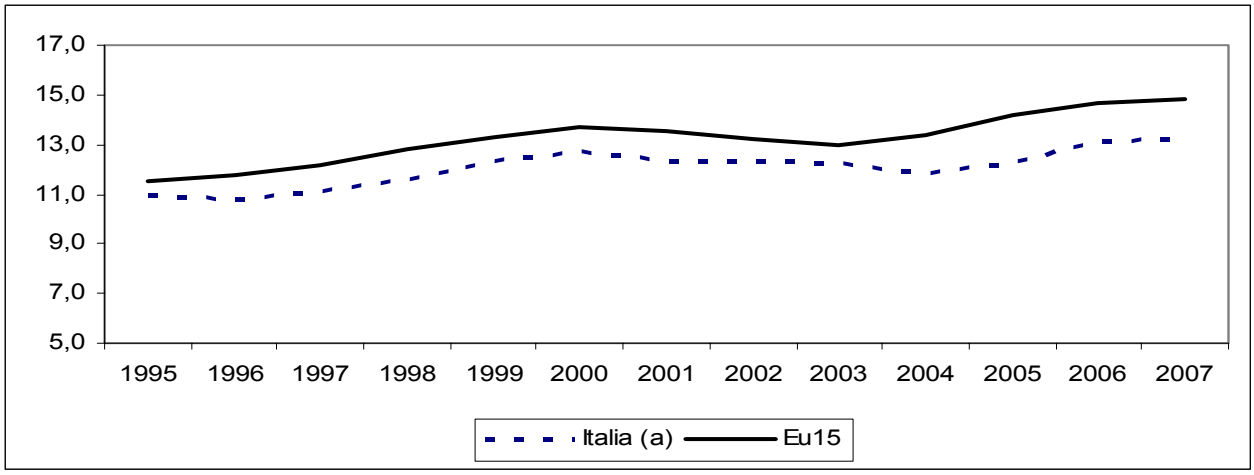
	Italia (a)	Eu15	Germania	R.Unito	Spagna	Francia	Irlanda	Olanda	Portgallo	Danimarca	Grecia
1995	10,9	11,5	10,4	7,0	35,0	12,2	10,2	10,9	10,0	12,1	10,2
1996	10,8	11,8	11,1	7,0	33,7	12,5	9,2	12,0	10,6	11,2	11,0
1997	11,1	12,2	11,7	7,4	33,6	13,0	9,4	11,4	12,2	11,1	10,9
1998	11,6	12,8	12,3	7,0	32,9	13,8	8,8	12,7	17,2	10,1	13,4
1999	12,3	13,3	13,1	6,8	32,8	13,9	5,1	12,0	18,5	10,2	13,5
2000	12,7	13,7	12,7	6,8	32,3	15,4	5,4	14,0	19,9	10,2	13,8
2001	12,4	13,5	12,4	6,7	32,0	14,9	4,6	14,3	20,0	9,4	13,5
2002	12,3	13,2	12,0	6,2	32,0	14,1	4,9	14,3	21,6	8,9	11,8
2003	12,3	13,0	12,2	5,9	31,8	12,4	4,7	14,5	20,6	9,6	11,3
2004	11,8	13,4	12,4	5,7	32,1	12,3	3,4	14,6	19,9	9,8	12,4
2005	12,3	14,2	14,2	5,7	33,3	13,3	3,7	15,5	19,5	9,8	11,8
2006	13,1	14,7	14,5	5,6	34,1	14,1	3,3	16,4	20,6	8,9	10,7
2007	13,2	14,8	15,6	5,7	31,7	14,3	7,3	17,9	22,4	8,7	10,9

Fonti: Eurostat, Istat

(a) Per l'Italia i dati risultano diversi da quelli pubblicati da Eurostat per la recente ricostruzione delle serie storiche (ISTAT marzo 2007).

Nel periodo 1996-2007 si osserva come l'aumento medio annuo dei lavoratori a termine in Italia sia risultato inferiore a quello dell'Unione Europea (1,9 per cento a fronte di una media EU 15 del 2,1 per cento).

Fig. 5 Italia Eu 15: incidenza di dipendenti a termine sul totale dei dipendenti (valori percentuali). Anni 1995-2007



Fonti: Eurostat, Istat

Lo stesso aumento, considerando un arco temporale più ristretto, tra il 1995 e il 2000,[107], è stato considerevole, mentre si registra un andamento discendente nel quinquennio 2000-2005, alla presenza di una congiuntura economica favorevole e in coincidenza dell'introduzione di misure d'incentivazione all'occupazione a tempo indeterminato (soprattutto la legge 388/2000, il credito di imposta per nuove assunzioni). Nell'intervallo 2005-2007, dopo l'introduzione della legge 30/2003, l'aumento medio annuo dei lavoratori a termine subisce una nuova, forte accelerazione, attestandosi su un valore superiore a quello della media europea.

107 Nel 1997 viene varato il "Pacchetto Treu"

Tab. 8 Tasso di variazione composto dell'incidenza di dipendenti a termine sul totale dei dipendenti *). Anni 1995-2007

	it	eu15	de	uk	es	fr	ie	nl	pt	dk	gr
1995-2000	3,1	3,6	4,1	-0,6	-1,6	4,8	-11,9	5,1	14,8	-3,4	6,2
2000-2005	-0,8	0,7	2,3	-3,5	0,6	-2,9	-7,3	2,1	-0,4	-0,8	-3,1
2005-2007	3,8	2,1	4,8	0,0	-2,4	3,7	40,5	7,5	7,1	-5,8	-3,9
1996-2007	1,9	2,1	3,1	-1,9	-0,6	1,2	-2,1	3,7	7,0	-2,3	-0,1

Fonte: elaborazione su dati Eurostat e Istat.

*Variazione media annua dell'incidenza dei lavoratori a termine in un dato arco temporale.

Nel 2007 l'Italia presenta, quindi, un'incidenza del lavoro a termine inferiore alla media europea. La distanza con l'Europa è maggiore per la classe di età più giovane, mentre si riduce progressivamente nel confronto con le classi di età più avanzate.

Tra i principali paesi, la Germania e la Francia spiccano per un'incidenza di lavoratori a termine più concentrata nella classe di età 15-24 anni.

Tab. 9 Incidenza di dipendenti a termine sul totale dei dipendenti per classi di età (valori percentuali). Anni 2005-2007

	it*	eu15	de	uk	es	fr	ie	nl	pt	dk	gr
(Giovani 15-24 anni)											
2005	37,0	41,6	57,9	12,4	66,4	50,4	11,5	41,7	45,6	27,0	26,5
2006	40,9	42,2	57,6	12,9	66,0	50,6	10,8	43,5	49,4	22,4	25,1
2007	42,3	42,8	57,4	13,5	62,7	52,5	19,0	45,1	52,6	22,2	27,0
(25-49 anni)											
2005	11,1	12,0	9,2	4,3	32,1	11,3	1,8	11,4	18,0	7,9	11,3
2006	12,0	12,5	9,8	4,3	33,1	11,4	1,6	12,3	18,9	7,2	10,2
2007	12,2	12,6	9,9	4,3	31,0	11,4	4,8	14,1	21,1	7,0	10,5
(50 e più)											
2005	6,1	6,3	4,4	5,2	15,7	5,8	2,0	6,3	8,7	4,8	7,1
2006	6,3	6,5	4,7	4,9	16,5	5,8	1,9	7,6	10,2	5,0	6,4
2007	6,4	6,6	4,7	5,0	15,4	6,1	4,5	7,9	11,1	4,7	6,1

Fonti: Eurostat, Istat

*Per l'Italia fino al 2003 serie non ricostruite

Ciò è confermato anche dai dati relativi all'incidenza dei giovani lavoratori temporanei rispetto all'incidenza del totale dei dipendenti a termine.

Tab. 10 Rapporto tra l'incidenza dei giovani (15-24) dipendenti a termine e l'incidenza dei dipendenti a termine totale.

	it	eu15	de	uk	es	fr	ie	nl	pt	dk	gr
2005	3,0	2,9	4,1	2,2	2,0	3,8	3,1	2,7	2,3	2,8	2,2
2006	3,1	2,9	4,0	2,3	1,9	3,6	3,3	2,7	2,4	2,5	2,3
2007	3,2	2,9	3,7	2,4	2,0	3,7	2,6	2,5	2,4	2,6	2,5

Fonte:elaborazione su dati Eurostat e Istat

Nella maggior parte dei paesi europei le forme contrattuali a tempo determinato risultano essere una via d'accesso privilegiata al lavoro: considerando la media europea, nel 2007, i giovani tra i 15 e i 24 anni con contratti a termine rappresentano, infatti, quasi il 43 per cento dei dipendenti. Nel dettaglio, è possibile osservare alcune differenze sulla diffusione del lavoro flessibile, originate dai diversi contesti istituzionali. La Spagna, ad esempio, partendo da livelli di reddito e di occupazione nettamente inferiori a quelli dei principali partner europei, ha adottato in misura massiccia forme contrattuali a termine tanto che attualmente presenta la maggiore incidenza in Europa (31,7 nel 2007): per i giovani l'incidenza raggiunge quasi il 63 per cento ma forme contrattuali flessibili continuano a coinvolgere ampiamente i lavoratori spagnoli anche in età adulta (il per cento per la fascia 25-49 anni). Di contro, in Germania nel 2006 il lavoro flessibile riguarda il 57,4 per cento dei giovani ma solo il 9,9 per cento degli adulti nella fascia 25-49 anni. In questo caso il lavoro a termine sembra essere effettivamente utilizzato come via di accesso al lavoro per poi approdare a contratti standard in tempi brevi. Il Regno Unito presenta invece una diffusione relativamente scarsa del lavoro a tempo determinato con un'incidenza particolarmente contenuta, pari al 5,7 per cento dei dipendenti e al 13,5 per cento dei giovani, che potrebbe essere messa in relazione alla maggiore flessibilità del mercato del lavoro e ad una minore tutela del lavoro a tempo indeterminato.

Tab. 11 Incidenza di dipendenti a termine sul totale dei dipendenti per sesso. Anni 1995-2007 (valori percentuali) (per cento)

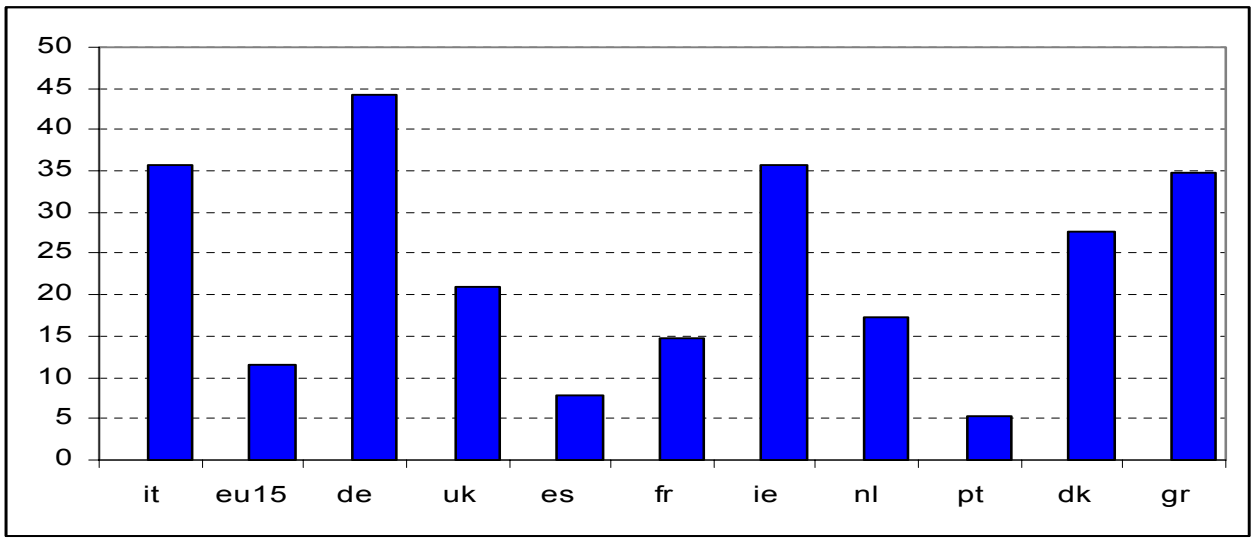
	it	eu15	de	uk	es	fr	ie	nl	pt	dk	gr
					Maschi						
1995	9,3	10,8	10,9	6,2	33,2	11,3	8,7	8,6	9,1	10,9	9,5
1996	9,5	11,1	10,8	6,0	32,0	11,4	7,1	9,1	10,2	10,8	10,5
1997	9,8	11,5	10,6	6,5	32,3	12,0	7,1	8,8	11,7	10,6	10,2
1998	10,2	12,1	9,3	6,0	32,0	12,9	6,8	10,2	16,3	9,3	12,4
1999	10,8	12,6	9,2	6,2	31,5	13,2	4,1	9,4	17,0	9,2	12,2
2000	11,2	12,8	8,8	5,9	30,8	14,6	4,3	11,5	18,0	8,8	12,2
2001	10,7	12,6	7,7	5,9	30,5	13,6	3,9	11,8	18,4	7,7	11,9
2002	10,7	12,3	7,4	5,5	30,1	12,5	4,1	12,2	20,2	7,4	10,4
2003	10,5	12,2	7,9	5,2	29,9	11,7	4,0	12,7	19,1	7,9	9,9
2004	9,9	12,7	9,1	5,2	30,2	11,4	3,0	13,2	18,7	9,1	11,0
2005	10,5	13,7	8,5	5,2	31,7	13,3	3,1	14,3	18,7	8,5	10,1
2006	11,2	14,1	8,0	5,1	32,0	13,4	2,9	15,4	19,5	8,0	9,1
2007	11,2	14,0	7,6	5,2	30,6	13,3	6,0	16,6	21,8	7,6	9,3
					Femmine						
1995	13,7	12,6	11,1	7,8	38,2	13,3	12,2	14,1	11,1	13,5	11,2
1996	12,9	12,7	11,2	8,2	36,9	13,8	11,8	15,9	11,1	11,8	11,9
1997	13,2	13,2	12,1	8,4	35,7	14,2	12,1	14,9	12,9	11,6	11,9
1998	13,8	13,7	12,5	8,2	34,4	14,9	11,3	16,1	18,2	11,0	15,1
1999	14,7	14,2	13,4	7,5	34,9	14,7	6,3	15,4	20,3	11,3	15,4
2000	15,1	14,7	13,1	7,7	34,6	16,4	6,6	17,2	22,2	11,7	16,3
2001	14,7	14,6	12,7	7,6	34,4	16,3	5,6	17,5	21,8	11,2	16,1
2002	14,6	14,4	12,2	6,8	35,0	16,0	5,7	17,0	23,2	10,5	13,9
2003	14,7	14,2	12,3	6,6	34,6	15,2	5,5	16,6	22,3	11,3	13,5
2004	14,5	14,5	12,2	6,3	34,8	14,8	3,9	16,3	21,1	10,6	14,5
2005	14,7	15,1	13,8	6,2	35,7	15,0	4,2	16,9	20,4	11,3	14,3
2006	15,8	15,6	14,1	6,4	36,7	14,8	3,9	18,0	21,7	10,0	13,0
2007	15,9	15,7	14,5	6,4	33,1	15,4	8,6	19,7	23,0	10,0	13,1

Fonti: Eurostat, Istat

Con riferimento alla differenza di genere, in Europa il lavoro a termine coinvolge entrambi i sessi ma con una percentuale superiore per le donne (15,7 per cento rispetto al 14 per cento dei maschi). A fronte di un'incidenza totale inferiore, l'Italia presenta un'incidenza femminile allineata con la media europea (15,9 rispetto a 15,7) mentre quella maschile è molto più bassa.

Di conseguenza, osservando la differenza dell'incidenza di lavoro temporaneo femminile con quello temporaneo maschile, l'Italia risulta nel 2007 uno dei paesi con le differenze di genere più significative tra quelli considerati.

Fig. 6 Differenza tra l'incidenza di lavoro temporaneo femminile e quella maschile (*Gender gap*) rapportata all'incidenza totale di lavoro temporaneo - Anno 2007



Fonte:elaborazione su dati eurostat e Istat

Se il *gender gap* viene rapportato all'incidenza del lavoro temporaneo maschile il risultato è analogo. L'analisi della serie storica mostra per l'Italia una diminuzione della differenza di genere dal 1995 al 2007.

Tab. 12 Differenza tra l'incidenza di lavoro temporaneo femminile e quella maschile (*Gender gap)* rapportata all'incidenza maschile di lavoro temporaneo *100 - Anni 1995-2007

	it	eu15	de	uk	es	fr	ie	nl	pt	dk	gr
1995	47,8	16,7	1,8	25,8	15,1	17,7	40,2	64,0	22,0	23,9	17,9
1996	36,0	14,4	3,7	36,7	15,3	21,1	66,2	74,7	8,8	9,3	13,3
1997	34,7	14,8	14,2	29,2	10,5	18,3	70,4	69,3	10,3	9,4	16,7
1998	35,0	13,2	34,4	36,7	7,5	15,5	66,2	57,8	11,7	18,3	21,8
1999	35,8	12,7	45,7	21,0	10,8	11,4	53,7	63,8	19,4	22,8	26,2
2000	34,9	14,8	48,9	30,5	12,3	12,3	53,5	49,6	23,3	33,0	33,6
2001	36,9	15,9	64,9	28,8	12,8	19,9	43,6	48,3	18,5	45,5	35,3
2002	36,8	17,1	64,9	23,6	16,3	28,0	39,0	39,3	14,9	41,9	33,7
2003	39,9	16,4	55,7	26,9	15,7	29,9	37,5	30,7	16,8	43,0	36,4
2004	46,6	14,2	34,1	21,2	15,2	29,8	30,0	23,5	12,8	16,5	31,8
2005	39,7	10,2	62,4	19,2	12,6	12,8	35,5	18,2	9,1	32,9	41,6
2006	41,1	10,6	76,3	25,5	14,7	10,4	34,5	16,9	11,3	25,0	42,9
2007	42,0	12,1	90,8	23,1	8,2	15,8	43,3	18,7	5,5	31,6	40,9

Fonte: elaborazione su dati Eurostat e Istat

2. Gli esiti del lavoro a termine

Di notevole interesse per l'analisi del mercato del lavoro è l'analisi dei cambiamenti di condizione dei lavoratori nel tempo: le transizioni dalla disoccupazione all'occupazione e viceversa ed i passaggi da un lavoro all'altro. Di particolare interesse, data la crescente instabilità dei rapporti di lavoro, sono gli esiti dei contratti di lavoro a termine, per studiare i quali si possono utilizzare sia l'indagine sulle Forze Lavoro dell'Istat che gli archivi amministrativi (Campione Longitudinale degli Attivi e dei Pensionati - CLAP).

2.1 Le transizioni nell'Indagine sulle Forze di Lavoro[108]

Nell'indagine sulle forze lavoro è presente il quesito sulla condizione professionale dall'intervistato un anno prima, questa informazione consente di stimare i passaggi tra le diverse condizioni professionali.

Tab. 1 Matrice di transizione 2006-2007[109] (valori percentuali, popolazione in età lavorativa)

	Condizione attuale (2007):										
	Lavoro a termine				Lavoro stabile			Non occupato			
Condizione un anno prima (2006):	*Totale*	Dip. a termine	Collab coord. cont.	Prest. opera occas.	*Totale*	Dip. a tempo indet.	Autonomo	*Totale*	In cerca di occupazione	Non forze lavoro	Totale
Lavoro a termine	*70,5*	57,7	10,8	1,9	*16,4*	14,8	1,6	*13,1*	5,2	8,0	100,0
Dip. a termine	*69,3*	67,7	1,3	0,3	*17,4*	16,2	1,2	*13,3*	5,4	7,9	100,0
Collab coord. cont.	*77,6*	6,6	70,3	0,8	*11,4*	8,2	3,3	*11,0*	3,5	7,5	100,0
Prest. opera occas.	*70,6*	9,1	3,0	58,5	*12,5*	5,2	7,2	*16,9*	5,6	11,3	100,0
Lavoro stabile	*1,2*	1,1	0,1	0,0	*95,5*	70,2	25,2	*3,3*	0,8	2,5	100,0
Dip. tempo indet.	*1,4*	1,2	0,1	0,0	*95,1*	94,3	0,8	*3,6*	0,9	2,7	100,0
Autonomo	*0,8*	0,6	0,1	0,1	*96,6*	1,1	95,5	*2,6*	0,5	2,1	100,0
Non occupato	*5,0*	4,2	0,6	0,3	*5,9*	4,1	1,8	*89,1*	7,2	81,9	100,0
In cerca di occup.	*14,6*	12,7	1,4	0,5	*16,7*	12,1	4,6	*68,7*	24,5	44,2	100,0
Non forze lavoro	*2,5*	1,9	0,4	0,2	*3,0*	1,9	1,1	*94,4*	2,6	91,8	100,0

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

Come evidenziato nella tab.1, su 100 lavoratori a termine nell'anno 2006[110], 71 si trovano, ad un anno di distanza, nella stessa condizione di partenza, mentre 16 hanno trovato un'occupazione

[108] A cura di Caterina Gallina

[109] Si tratta di una domanda retrospettiva, basata quindi sulla memoria e sulla valutazione soggettiva della propria condizione professionale a 12 mesi di distanza dall'intervista.

[110] La tabella è stata costruita invertendo la prospettiva dei dati. Piuttosto che considerare la provenienza degli soggetti attualmente in una certa condizione (retrospettiva), qui si è preferito considerare gli sbocchi da una data condizione posseduta al tempo t-1; non si tratta tuttavia di una vera e propria analisi longitudinale in quanto la selezione degli individui è avvenuta ex-post (tempo t) e non all'inizio del periodo di riferimento (t-1).

più stabile (dipendenti a tempo indeterminato o altre forme di lavoro autonomo) e 13 non sono più occupati, di cui 5 alla ricerca attiva di un nuovo impiego e 8 usciti dalle forze lavoro. Confrontando le diverse tipologie di lavoro a termine emergono delle significative differenze: tra i dipendenti risultano più frequenti, rispetto agli altri casi, le transizioni verso il lavoro subordinato a tempo indeterminato (16,2%); le permanenze nello stesso status sono invece maggiormente diffuse tra i collaboratori (70,3%) e, in misura minore, tra i dipendenti a termine (67,7%); nel caso dei prestatori d'opera occasionale sono infine frequenti, rispetto agli altri casi, i passaggi verso il lavoro autonomo (7,2%) e l'uscita dal mercato del lavoro (11,3%).

Restringendo il campo di analisi ai soli lavoratori a termine, nella tab. 2 vengono presentate le transizioni verso tre condizioni principali: la permanenza nel lavoro a termine (in una delle quattro forme considerate), il passaggio ad un lavoro permanente (dipendente a tempo indeterminato o lavoro autonomo) e l'uscita verso la condizione di disoccupazione o di inattività.

Tab. 2 Lavoratori a termine nel 2006 secondo la condizione nel 2007[111] (valori percentuali) – popolazione in età lavorativa

		Condizione di arrivo (2007) *			
		Lav. a termine	Lavoro stabile	Non occupato	Totale
Tipo di contratto	Lavoro dipendente a termine	69,3	17,4	13,3	100,0
	Collaborazioni coordinate e continuative	77,6	11,4	11,0	100,0
	Prestazioni d'opera occasionale	70,6	12,5	16,9	100,0
Ripartiz. territoriale	Nord-ovest	67,0	21,3	11,7	100,0
	Nord-est	69,8	19,2	11,0	100,0
	Centro	71,4	17,1	11,6	100,0
	Mezzogiorno	72,8	10,9	16,3	100,0
Sesso	Maschi	69,8	18,3	12,0	100,0
	Femmine	71,1	14,8	14,1	100,0
Settore	Agricoltura	75,4	5,2	19,4	100,0
	Industria in senso stretto	64,8	23,0	12,1	100,0
	Costruzioni	60,0	23,0	17,0	100,0
	Altre attività	72,0	15,8	12,2	100,0
Classe d'età	15-24	69,1	16,9	14,0	100,0
	25-29	66,8	20,3	12,9	100,0
	30-34	69,4	17,2	13,3	100,0
	35-39	71,9	16,5	11,6	100,0
	40+	73,6	13,1	13,3	100,0
Titolo di studio	Fino lic. media	69,2	14,1	16,7	100,0
	Dipl. superiore	69,8	17,7	12,6	100,0
	Università	74,0	17,7	8,2	100,0
Totale		70,5	16,4	13,1	100,0

* Lavoro a termine: agricoli, dipendenti a tempo determinato, collaborazioni coordinate e continuative, prestazioni d'opera occasionale. Lavoro stabile: dipendente a tempo indeterminato o lavoro autonomo. Non occupato: in cerca di occupazione o inattivo

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

Ad un anno di distanza la maggioranza dei lavoratori a termine si trova nella stessa condizione (70,5%), con valori massimi tra i collaboratori (77,6%). La permanenza nel lavoro a termine risulta più elevata nel settore agricolo (75,4%) e nel terziario (72,0%), nelle regioni del

[111] Vedi nota precedente.

Centro (71,4%) e del Mezzogiorno (72,8%), tra i lavoratori di sesso femminile (71,1%), laureati (74,0%) o sopra i 40 anni di età (73,6%).

Il passaggio ad una forma di lavoro permanente (subordinato a tempo indeterminato o lavoro autonomo) risulta più probabile tra i dipendenti (17,4%) che tra le altre forme di lavoro a termine (12,5% per i prestatori d'opera occasionale, 11,4% tra i collaboratori). Questo tipo di transizione è in genere più frequente nel Nord, nei settori dell'industria in senso stretto (22,3%) e delle costruzioni (24,7%), tra i lavoratori di sesso maschile o di età compresa tra i 25 ed i 34 anni, segno dell'utilizzo dei contratti a termine come primo passo verso la stabilizzazione del lavoro.

Infine il 13% dei lavoratori a termine si trova, a distanza di un anno, nella condizione di disoccupato o di inattivo; le situazioni più critiche sono in generale tra i prestatori d'opera occasionale (16,9%), nei settori agricolo e delle costruzioni, nel Mezzogiorno e tra i meno istruiti.

2.2 Le transizioni dei "lavoratori precari" dagli archivi longitudinali del CLAP[112]

2.2.1. Esiti degli occupati a termine nel 2000

L'analisi riguarda un campione di lavoratori "temporanei"[113] nell'anno 2000, estratto dagli archivi INPS e costituito da lavoratori dipendenti a termine (compresi i lavoratori interinali), apprendisti e collaboratori. I lavoratori, poi, sono stati seguiti fino al 2003[114] per osservare in quale condizione occupazionale si trovavano[115]. Pertanto, è stata esaminata in questo paragrafo l'evoluzione dello status di un lavoratore a distanza in media di uno o più anni, anziché la consueta analisi delle transizioni a partire dalle entrate in una determinata tipologia contrattuale, che verrà comunque esplorata nel paragrafo successivo. E' opportuno segnalare che i dati INPS non comprendono il settore pubblico[116], per cui esiste una quota di soggetti tra gli usciti dal campione che in realtà possono essere attivi, perché occupati nel settore pubblico.

[112] A cura di Libero Calvitto

[113] Viene presa in esame l'area del lavoro a termine in senso non giuridico.

[114] Sono stati considerati gli stock dei lavoratori con almeno una settimana di contribuzione presso l'INPS nell'anno 2000. Quindi, è bene evidenziare che le transizioni qui non sono perfettamente a 12, 24 e 36 mesi di distanza; ciò comporta una leggera distorsione dovuta sia al momento in cui viene estratto il lavoratore rispetto al termine del rapporto di lavoro, sia alla durata di una determinata tipologia contrattuale. In particolare, se l'individuo estratto nel 2000 è un dipendente con un contratto di formazione e lavoro vicino alla scadenza, è molto probabile che nel 2001 risulti a tempo indeterminato, per cui si verifica una sottostima della permanenza nel lavoro temporaneo. Al contrario, per gli interinali, a causa della maggiore discontinuità di questa tipologia contrattuale, viene sovrastimata la quota di permanenza nel lavoro temporaneo.

[115] Nel caso in cui i lavoratori nel 2000 presentano tipologie contrattuali diverse, è stata presa in considerazione la posizione prevalente nell'anno. Lo stesso criterio è stato utilizzato negli anni successivi per scegliere la transizione in caso di compresenze degli individui in più posizioni contributive, previdenziali o di percettore di sussidi.

[116] Con alcune eccezioni. Ad esempio, i dipendenti di imprese statali o controllate dallo Stato e di aziende che erogano servizi pubblici, che sono state privatizzate; o ancora i supplenti della scuola.

Tab. 3 Transizioni dei lavoratori temporanei presenti nell'anno 2000

2000 \ 2001	Lavoro temporaneo	*di cui nella stessa condizione*	Lavoro permanente (a)	Altro (b)	Totale
apprendisti	70,2	62,6	18,7	11,1	100,0
dip. con contratto di formazione e lavoro	51,7	43,3	40,6	7,7	100,0
dipendenti agricoli a tempo det.	38,8	32,3	7,6	53,6	100,0
dipendenti non agricoli a tempo det.	46,9	36,5	32,5	20,6	100,0
lavoratori interinali	52,7	31,0	22,6	24,7	100,0
collaboratori	63,1	59,9	8,8	28,1	100,0
Totale lavoratori temporanei	56,6	48,5	22,6	20,8	100,0

2000 \ 2002	Lavoro temporaneo	*di cui nella stessa condizione*	Lavoro permanente (a)	Altro (b)	Totale
apprendisti	50,7	39,6	34,8	14,5	100,0
dip. con contratto di formazione e lavoro	20,2	10,3	68,0	11,7	100,0
dipendenti agricoli a tempo determinato	28,3	20,5	11,0	60,6	100,0
dipendenti non agricoli	32,4	22,4	41,6	26,0	100,0
lavoratori interinali	37,2	12,2	33,0	29,9	100,0
collaboratori	54,8	51,0	12,7	32,5	100,0
Totale lavoratori temporanei	40,5	31,0	34,1	25,4	100,0

2000 \ 2003	Lavoro temporaneo	*di cui nella stessa condizione*	Lavoro permanente (a)	Altro (b)	Totale
apprendisti	36,8	23,8	47,0	16,2	100,0
dip. con contratto di formazione e lavoro	13,0	2,9	73,5	13,5	100,0
dipendenti agricoli a tempo determinato	24,4	15,4	12,4	63,2	100,0
dipendenti non agricoli	27,6	19,0	44,0	28,4	100,0
lavoratori interinali	30,0	9,8	39,8	30,2	100,0
collaboratori	50,2	46,4	16,7	33,1	100,0
Totale lavoratori temporanei	33,1	23,7	39,8	27,1	100,0

(a) Incluso il lavoro autonomo
(b) In "Altro" sono compresi i beneficiari di sussidi, i pensionati e gli usciti dagli archivi INPS
Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su archivio CLAP

I lavoratori che ad un anno di distanza permangono in misura maggiore nell'area del lavoro a termine (tab. 3) sono gli apprendisti ed i collaboratori (rispettivamente il 70,2% e il 63,1%). Fra queste due figure c'è però una differenza: gli apprendisti hanno una maggior possibilità negli anni successivi di migrare verso un lavoro permanente[117]; infatti, oltre 1/3 degli apprendisti dopo due anni ha un occupazione stabile e questa quota aumenta anche nel 2003 (circa la metà), mentre per i collaboratori il tasso di conversione nel lavoro permanente è basso (dall'8,8% al 16,7% nei tre anni di riferimento). Inoltre, essi persistono nella condizione professionale di partenza anche negli anni successivi al primo: dopo tre anni, circa un quarto degli apprendisti si trova ancora nell'apprendistato, mentre circa la metà dei collaboratori permane in questa tipologia contrattuale. Bisogna comunque considerare che la normativa prevede una durata massima dell'apprendistato di sei anni e che quindi la quota di permanenza rilevata potrebbe ritenersi normale; tenendo presente che nei mesi estivi esiste una forte stagionalità nel ricorso all'istituto, una concentrazione elevata nel Nord-Est e nel settore turistico (soprattutto Alberghi e Ristoranti), si potrebbe pensare ad un utilizzo distorto dello strumento, vista la forte convenienza economica che ne deriva per il datore di lavoro rispetto all'assunzione con un'altra tipologia contrattuale[118].

[117] Nel lavoro permanente è stato incluso anche il lavoro autonomo, che nelle transizioni a un anno da occupazione a termine incide in misura non rilevante (1,6%; solo per i collaboratori si arriva al 3,3%).

[118] Cfr. Monitoraggio delle Politiche Occupazionali e del Lavoro, febbraio 2007, Cap. IV.2.

Infine, osserviamo la notevole migrazione dei collaboratori verso altre condizioni professionali[119] (oltre il 28% dopo un anno e il 33% a tre anni): su questo fenomeno incide comunque la consistente presenza di lavoratori che si trovano verso la fine dell'attività lavorativa e che quindi transitano verso la pensione.

Passando ad esaminare la transizione verso il lavoro permanente, il 40% dei soggetti con un contratto di formazione e lavoro passa ad un lavoro stabile e arriva al 68% dopo due anni, in corrispondenza della scadenza del cfl. Pochi sono i lavoratori con cfl che escono dal lavoro privato (solo il 7,7% dopo un anno). Considerando gli altri lavoratori a termine, il settore agricolo è quello che ha una maggiore percentuale di uscita dal campione ed una minore permanenza nella stessa condizione; la percentuale di conversione su tipologie contrattuali stabili dall'agricoltura verso settori non agricoli è molto bassa per tutti gli anni di osservazione (dal 7,6% al 12,4%). I lavoratori non agricoli a termine, invece, hanno maggiori chance, di passare al lavoro permanente: dopo il primo anno è circa 1/3 il tasso di conversione; dal secondo anno in poi la quota di transizioni verso la stabilità si attesta intorno al 40%, mentre resta a termine oltre il 27% di questi lavoratori.

Un discorso a parte merita il lavoro interinale, che mostra transizioni spalmate su più status occupazionali: dopo due anni solo il 12,2% di individui continuano ad essere interinali, mentre circa 1/3 è a tempo indeterminato, ed infine oltre 1/4 degli interinali sono in uscita.

La stessa analisi è stata condotta per una campione della generazione di lavoratori del 2002, in modo da poter effettuare un confronto i dati con la "leva" del 2000. Si possono trarre analoghe considerazioni a quelle precedenti (tab. 4); un aspetto da sottolineare è la crescita della permanenza nel lavoro a termine (il 61,4% dopo un anno, contro il 56,6% del campione del 2000).

Tab. 4 Transizioni dei lavoratori temporanei – anno 2002

2002 \ 2003	Lavoro temporaneo	*di cui nella stessa condizione*	Lavoro permanente (a)	Altro (b)	Totale
apprendisti	70,1	61,8	18,8	11,1	100,0
dip. con contratto di formazione e lavoro	51,0	42,1	41,2	7,8	100,0
dipendenti agricoli a tempo determinato	43,2	36,4	3,5	53,4	100,0
dipendenti non agricoli	51,7	43,1	26,5	21,8	100,0
lavoratori interinali	55,7	31,0	20,0	24,3	100,0
collaboratori	72,4	67,9	8,6	19,1	100,0
Totale lavoratori temporanei	61,4	53,2	18,8	19,8	100,0

(a) Incluso il lavoro autonomo
(b) In "Altro" sono compresi i beneficiari di sussidi, i pensionati e gli usciti dagli archivi INPS
Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su archivio CLAP

2.2.2. Analisi dei flussi in entrata nel lavoro a termine: evoluzione mensile degli esiti

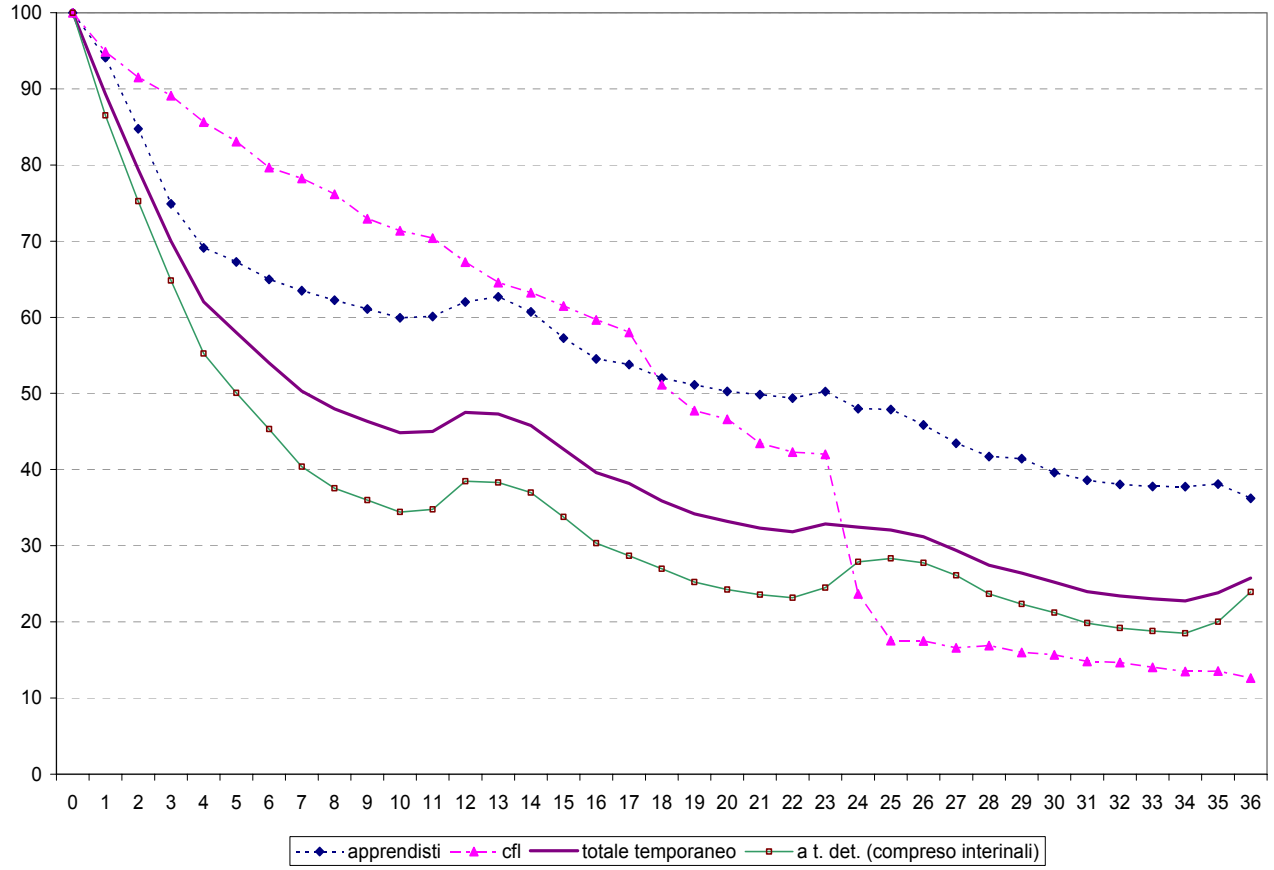
In questa parte l'obiettivo iniziale dell'indagine si sposta sugli ingressi dei lavoratori nell'occupazione a termine nell'anno 2000 e ne vengono osservati i cambiamenti di condizione nei 36 mesi successivi, apprezzandone così la dinamica temporale della permanenza nel lavoro temporaneo o della conversione verso la stabilità, soprattutto per i primi mesi dall'ingresso e poi intorno ai 12, 24 e 36 mesi; rispetto al paragrafo precedente non sono state prese in considerazione le entrate al lavoro dei lavoratori agricoli e dei collaboratori[120].

[119] Nelle altre condizioni sono presenti, oltre agli usciti dal campione, anche i percettori di sussidi e i pensionati.

[120] Gli archivi INPS non permettono di stabilire l'effettiva prestazione dei lavoratori agricoli e della collaborazione in un determinato mese dell'anno, per cui se venissero inclusi il tasso di permanenza nell'occupazione totale a termine verrebbe sovrastimato.

Ci sono parecchie conferme delle considerazioni espresse in precedenza (vedi fig. 1): l'apprendistato ed il cfl sono le tipologie contrattuali che più lentamente fuoriescono dalla propria condizione occupazionale, rispetto ad altre forme di lavoro a termine in senso lato (compreso gli interinali).

Fig. 1 Tasso percentuale di permanenza nell'occupazione a termine – Coorte del 2000



Nota: Il mese 0 è il mese di entrata in un periodo di occupazione dipendente a termine ed i mesi successivi sono numerati di conseguenza.

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su archivio CLAP

Ci sono, però anche alcune considerazioni interessanti: in particolare, si può osservare come si verifichi un calo notevole nei primi mesi dell'anno per i contratti a tempo determinato (a ciò contribuisce anche il lavoro interinale), calo che si riverbera sul totale dei contratti temporanei. Poi, in corrispondenza di 12 mesi il numero di individui presenti nell'occupazione a termine aumenta nuovamente (ciò succede anche a 24 e 36 mesi, anche se in misura minore); sembrerebbe trattarsi di stagionalità, dovuta probabilmente però più a convenienze del datore nel finire un rapporto di lavoro e cominciarne un altro, piuttosto che per rispondere ad esigenze legate alla produttività.

Se consideriamo cosa succede esattamente a 36 mesi dall'inizio di un lavoro temporaneo, possiamo concludere che un'ampia fascia di apprendisti (il 36,2%) resta nell'occupazione a termine ed in particolare 1 su 4 è ancora apprendista e solo poco più di 1/3 viene stabilizzato. Viceversa, circa il 70% dei lavoratori con cfl ha un lavoro permanente dopo 36 mesi; a ciò contribuiscono i vincoli che la norma sui cfl prevede sia in riferimento alla durata contrattuale pari a 24 mesi, sia riguardo all'obbligo per l'impresa di convertire a tempo indeterminato il 60% dei contratti di formazione e lavoro. Da notare come gli interinali abbiano un tasso di conversione molto simile ai lavoratori con contratto a tempo determinato "non agevolati" (rispettivamente 40,7% e 41,1%).

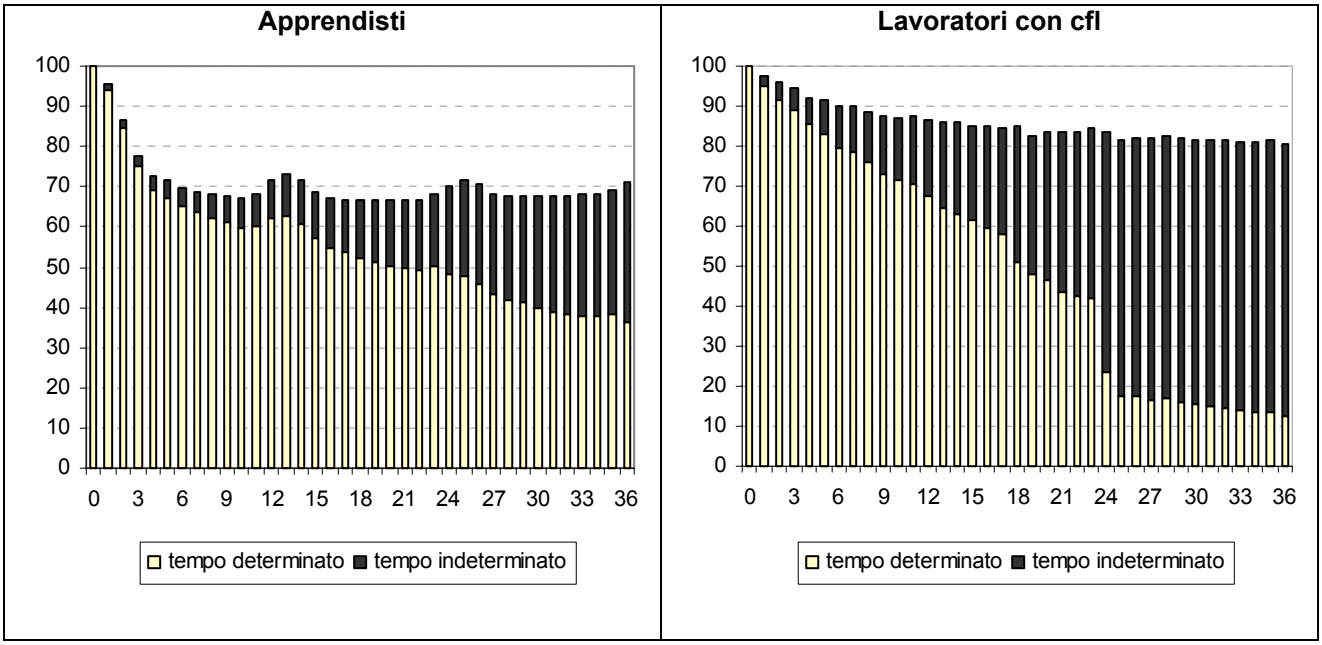
Tab. 5 Esiti dei lavoratori a termine dopo 36 mesi

	Lavoro temporaneo	*di cui nella stessa condizione*	Lavoro permanente (a)	Altro (b)	Totale
Apprendisti	36,2	*25,1*	34,8	29,0	100,0
Dip. con CFL	12,6	*3,5*	68,0	19,4	100,0
Dip. non agricoli a t. det.	24,5	*16,6*	41,1	34,5	100,0
Lavoratori interinali	21,2	*5,6*	40,7	38,0	100,0
Totale lavoro temporaneo	25,8	*22,9*	42,4	31,8	100,0

(a) Incluso il lavoro autonomo
(b) In "Altro" sono compresi i beneficiari di sussidi, i pensionati e gli usciti dagli archivi INPS
Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su dati CLAP

Passando ad esaminare gli andamenti nei 36 mesi delle singole tipologie contrattuali, possiamo affermare che l'apprendistato (fig. 2) mostra una lenta crescita costante nel tempo delle transizioni verso il lavoro permanente, con decisi aumenti a 24 e 36 mesi. Viceversa, si assiste ad un forte calo di apprendisti nei primi tre mesi dall'entrata nel lavoro; questo calo continua, anche se meno forte, fino al nono mese, per poi stabilizzarsi fino all'undicesimo mese e poi risalire notevolmente nel dodicesimo e tredicesimo mese: una stagionalità che per questo tipo di contratto è comprensibile, ma certamente non con questo tenore. In totale, gli apprendisti che rimangono occupati, sia a termine che a tempo indeterminato, risultano essere intorno al 70% dal quarto mese in poi.

Fig. 2 Analisi longitudinale degli ingressi nell'anno 2000 per gli apprendisti e i lavoratori con cfl

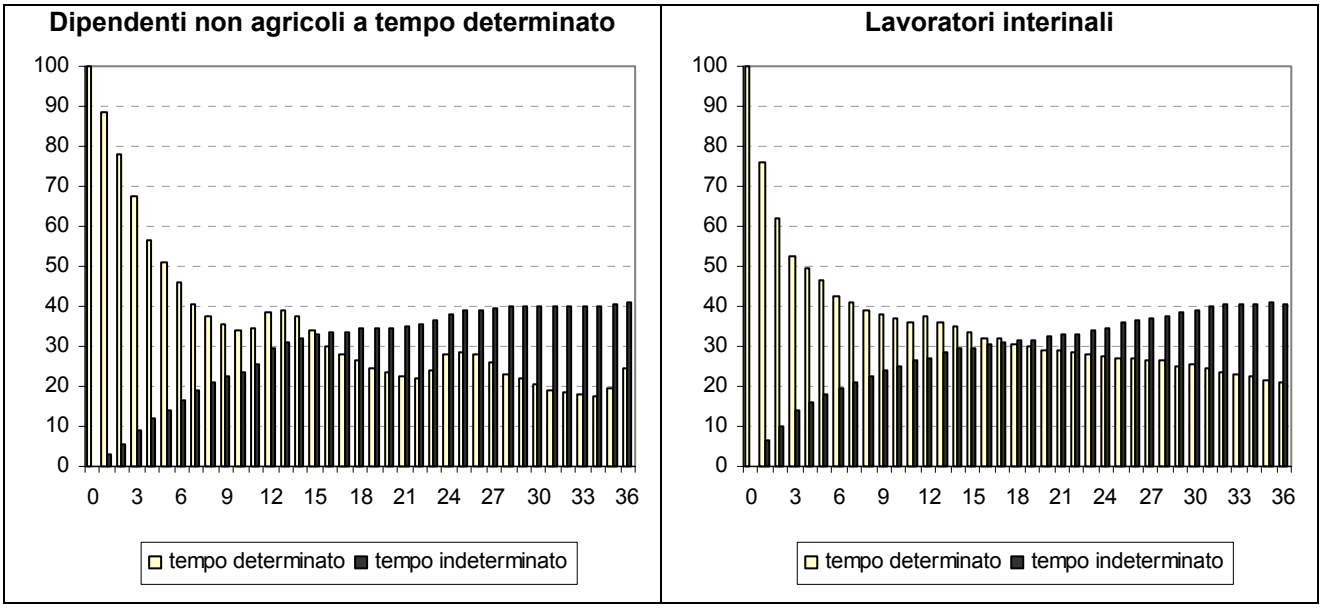


Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su archivio CLAP

L'evoluzione per i contratti di formazione e lavoro riflette la diversa normativa, che impone un vincolo temporale di 24 mesi e uno di trasformazione a tempo indeterminato del 60% dei cfl presenti in azienda. Per cui permangono più individui rispetto alle altre tipologie contrattuali, specialmente nel primo anno e sono di più anche le conversioni a tempo indeterminato, con un aumento a partire dal diciottesimo mese in poi. In definitiva, considerando sia il lavoro a termine che quello permanente, circa l'80-85% dei lavoratori che avevano stipulato un contratto di formazione e lavoro restano occupati.

Infine, un breve cenno ai rapporti di lavoro a tempo determinato e del lavoro interinale (fig. 4), che presentano comportamenti simili, sia per la permanenza che per la conversione, e che quindi sembrano (almeno nel 2000) essere usati pressappoco nello stesso modo. Una differenza consiste nella maggiore ciclicità della permanenza nel lavoro flessibile per i lavoratori a tempo determinato rispetto agli interinali, con maggiori movimenti di uscite ed ingressi; il lavoro interinale mostra, invece, un calo nella permanenza più progressivo e regolare. Un'altra differenza si può osservare nei primi mesi dall'ingresso: per i lavoratori interinali ovviamente incide la durata media del particolare rapporto di lavoro, per cui le uscite nei primi mesi sono maggiori rispetto al tempo determinato dei lavoratori "non agevolati".

Fig. 4 Analisi longitudinale degli ingressi nell'anno 2000 per i dipendenti non agricoli a tempo determinato e per gli interinali



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su archivio CLAP

3. La mobilità nel mercato del lavoro del Veneto: le carriere lavorative dei giovani[121]

3.1. Introduzione

Le dinamiche del mercato del lavoro vengono usualmente analizzate sulla base di "fotografie" scattate a intervalli regolari di tempo. Le indagini periodiche e ricorrenti mostrano l'ampliarsi - o il restringersi - degli aggregati fondamentali del mercato del lavoro: occupati, disoccupati, inattivi (con tutte le connesse caratteristiche, sia anagrafiche sia di stato). Per arricchire la comprensione delle dinamiche che in tal modo vengono evidenziate, sono di grande importanza le analisi longitudinali che integrano l'osservazione degli stock con l'osservazione dei flussi. Non si tratta solo di un esercizio contabile: le dimensioni e le direzioni dei flussi sono decisive per valutare aspetti di grande rilievo del mercato del lavoro, quali ad esempio l'effettiva segmentazione o l'effettiva mobilità, che possono assumere valori diversi e pur compatibili con le stesse misure di stock.

Di recente, particolare attenzione è stata dedicata all'analisi delle transizioni dall'insieme dei rapporti di lavoro a termine (insieme formato essenzialmente dai seguenti contratti di lavoro dipendente: tempo determinato, causa mista - vale a dire apprendistato e formazione lavoro -, interinale/somministrazione) al rapporto di lavoro a tempo indeterminato, assunto in ipotesi come *proxy* di una maggior stabilizzazione degli individui, non solo occupazionale ma anche professionale e, alla fine, dei progetti di vita.

La disponibilità di informazioni statistiche è consistente per quanto riguarda le transizioni osservate nel breve periodo (come può essere un anno). Ad esempio l'ultimo *Rapporto sul mercato del lavoro* del Cnel (2007), mette in evidenza, sulla base di dati Istat, che in Italia quasi il 30% dei lavoratori con contratti a termine nel 2004, nell'anno successivo è passato a contratti a tempo indeterminato, mentre il 9% è rifluito nella disoccupazione e il 58% è rimasto nella medesima condizione.

Sulla base di questi risultati si potrebbe dedurre, qualora vi fosse una sostanziale equidistribuzione delle opportunità e a parità di consistenza dei flussi di ingresso nello stato di dipendente a termine, che nel giro di tre-quattro anni i lavoratori a termine transitano ad una condizione di lavoro più "stabile". Per verificare se tale ipotesi accade effettivamente, è necessario ricorrere all'analisi delle transizioni in un più lungo arco temporale. La recente ricerca PLUS[122] dell'Isfol ha evidenziato che solo il 64% dei dipendenti impiegati a tempo determinato nel 2000, risulta occupato nel 2005 con contratti a tempo indeterminato (dunque a cinque anni di distanza); e per di più tale risultato è amplificato dall'esclusione, nel calcolo, degli usciti dallo stato di occupati verso la disoccupazione o l'inattività.

E' evidente che per esplorare le dinamiche di medio-lungo periodo servono indagini longitudinali organizzate a tale scopo. Al medesimo obiettivo può concorrere lo "sfruttamento" delle basi dati amministrative le quali, man mano che procedono e migliorano i processi di informatizzazione e le possibilità di accesso e integrazione[123], consentono di seguire analiticamente, per un tempo sempre più lungo, le vicende specifiche di importanti gruppi di lavoratori.

---

[121] A cura di Bruno Anastasia e Danilo Maurizio (ricercatori, Veneto Lavoro).

[122] *Plus-Participation Labour Unemployment Survey. Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro*, I libri del Fondo sociale europeo, 2006, pag. 36.

[123] Attualmente, come noto, non esiste una base di dati amministrativa che copra l'intero universo dell'occupazione e pertanto avremo sempre delle "uscite" che in realtà possono essere ingressi in condizioni di occupazione non considerate dalla singola base dati. Tale limitazione si va riducendo ma mano che le basi dati diventano più comprensive (è il caso delle comunicazioni obbligatorie ai Centri per l'impiego estese anche al lavoro pubblico e alle collaborazioni coordinate e continuative) e/o più integrabili.

I dati Inps, innanzitutto, possono essere utilmente interrogati a tale scopo: e infatti sta iniziando ad accumularsi una importante letteratura su tali risultati.

Se opportunamente trattati, anche i dati dei Centri per l'impiego, ricavati dalle comunicazioni obbligatorie delle imprese e dalle dichiarazioni di disponibilità dei soggetti disoccupati, permettono interessanti analisi longitudinali di lungo periodo e possono essere una piattaforma di informazioni di base utili a esercizi di valutazione. E' questa la fonte che di seguito utilizzeremo per illustrare, sulla base della banca dati "Giove" riferita al Veneto[124], i principali dati di monitoraggio delle "carriere occupazionali" dei giovani lavoratori esordienti - nel senso che verrà poi precisato - nel 1998 come lavoratori dipendenti, con l'obiettivo principale di "stilizzare" le carriere occupazionali e con l'obiettivo indiretto di mostrare le potenzialità dei dati amministrativi utilizzati.

3.2. La popolazione osservata: individuazione e caratteristiche

3.2.1. Individuazione della popolazione osservata

Delimitare e caratterizzare con precisione l'universo da osservare è quanto mai rilevante: tale operazione infatti condiziona i risultati che si ottengono e pertanto deve essere controllabile, anche per assicurare la confrontabilità con gli esiti di altre ricerche nonché la replicabilità in altri contesti.

In questa ricerca l'attenzione è stata concentrata sui lavoratori con le seguenti caratteristiche:

a. *esordienti nel 1998*: s'intendono per tali gli occupati per la prima volta alle dipendenze di aziende private con stabilimenti in Veneto[125];
b. *osservati* fino al 2005 con la banca dati "Giove 2006"; inoltre la loro condizione occupazionale è stata ulteriormente controllata con riferimento al 30 settembre 2007[126];
c. *di cittadinanza italiana*: non sono state osservate le carriere dei lavoratori stranieri perché presentano specifiche caratteristiche di mobilità occupazionale e territoriale;
d. *in età 20-29 anni*: si è voluto studiare il percorso dei giovani, in particolare la probabilità di accedere ad una condizione di lavoro stabile;
e. *con una presenza registrata in banca dati, in qualità di occupati o disoccupati* (iscritti negli elenchi dei Centri per l'impiego), *non troppo occasionale e limitata nel tempo*. Concretamente si sono esclusi dall'osservazione gli esordienti nel 1998 che a partire dal 2001 non compaiono più, negli archivi dei Centri per l'impiego, né come occupati né come disoccupati. (Si tratta di 9.254 soggetti: può trattarsi di persone emigrate o occupate fuori regione o ritiratesi dal lavoro per riprendere gli studi o occupate nel settore pubblico o come indipendenti).

In definitiva la coorte di giovani osservata e monitorata, con i dati disponibili, lungo gli anni dal 1998 al 2007, è costituita da 36.474 soggetti (tab. 1).

---

[124] La banca dati "Giove" è il risultato dell'attività di estrazione, correzione ed integrazione dei dati amministrativi presenti nelle banche dati in gestione presso i Centri per l'impiego del Veneto (archivi gestionali Netlabor).

[125] Sono stati esclusi quanti avevano già avuto delle esperienze di lavoro negli anni precedenti.

[126] A tale scopo si è utilizzato un dato sintetico sullo stato occupazionale ricavato sempre dagli archivi gestionali Netlabor: il vantaggio ottenuto in tal modo, in termini di massimo aggiornamento ed allungamento del periodo osservato, compensa lo svantaggio di una ricostruzione ancora parziale delle carriere lavorative per il periodo post 2005, ricostruzione disponibile solo quando sarà ultimata l'edizione 2008 di "Giove".

Tab. 1 Veneto. Esordienti nel lavoro dipendente nel 1998 per classe d'età e cittadinanza

	Italiani	Stranieri	Totale
Classe d'età 20-29			
Sempre assenti dal 2001	9.254	1.206	10.460
Lavoratori osservati	**36.474**	4.001	40.475
Totale esordienti	45.728	5.207	50.935
Altre classi d'età			
Sempre assenti dal 2001	10.861	1.823	12.684
Lavoratori osservati	54.197	6.186	60.383
Totale esordienti	65.058	8.009	73.067
Totale esordienti			
Sempre assenti dal 2001	20.115	3.029	23.144
Lavoratori osservati	90.671	10.187	100.858
Totale esordienti	110.786	13.216	124.002

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2006

3.2.2. Caratteristiche anagrafiche e del primo rapporto di lavoro dei soggetti osservati

La suddivisione per sesso dell'universo indagato è perfettamente paritetica. Quanto all'età prevalgono i 20-24enni (60%); tra essi le donne sono in leggera prevalenza sui maschi mentre l'inverso si registra tra i 25-29enni (tab. 2).

Tab. 2 Veneto. Lavoratori osservati, per sesso ed età

	Maschi	Femmine	Totale
20-24	10.455	11.393	21.848
25-29	7.876	6.750	14.626
Totale	18.331	18.143	36.474

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2006

Quasi il 40% dei soggetti indagati ha iniziato il percorso lavorativo in aziende localizzate nei tre centri urbani più rilevanti della regione: Padova, Verona e Venezia.

La qualifica professionale all'esordio risulta tendenzialmente più elevata per le donne che per gli uomini: le prime costituiscono la maggioranza nelle professioni tecniche intermedie, nelle professioni esecutive amministrative e nelle professioni di vendita, mentre i maschi prevalgono nettamente tra gli operai, sia specializzati che non specializzati, e tra il personale non qualificato (tab. 3).

Tab. 3. Veneto. Lavoratori osservati, per sesso e qualifica professionale d'esordio

	Maschi	Femmine		Totale	
	v.a.	v.a.	% sul totale	v.a.	% per qualifica
Professioni intellettive di elevata specializzazione	194	177	48	371	1
Professioni tecniche intermedie	2.708	3.469	56	6.177	17
Professioni esecutive amministrative	2.214	4.373	66	6.587	18
Professioni vendita e servizi alle famiglie	2.171	4.513	68	6.684	18
Operai specializzati	3.437	1.357	28	4.794	13
Operai non specializzati	2.165	923	30	3.088	8
Personale non qualificato	5.397	3.291	38	8.688	24
nd	45	40	47	85	0,2
Totale	18.331	18.143	50	36.474	100,0

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2006

Per quanto riguarda le tipologie contrattuali e il regime di orario si osserva che:

- il part time è l'orario di lavoro iniziale nel 12% dei casi, come media tra il 6% per i maschi e il 18% per le donne;
- nel 37% dei casi il contratto d'esordio è risultato quello a tempo indeterminato; i diversi tipi di contratto a termine hanno caratterizzato il restante 63%: 27% tempo determinato, 22% apprendistato, 13% formazione-lavoro, 1% interinale (come noto nel 1998 il lavoro interinale - rinominato dalla legge Biagi come lavoro somministrato – era "allo stato nascente") (tab. 4).

Tab. 4 Veneto. Lavoratori osservati, per sesso e tipologia iniziale di contratto e di orario

		Maschi	Femmine	Totale	
				v.a.	% sul totale
Full time	Apprendisti	3.109	4.366	7.475	20,5
	Contratti di formazione lavoro	2.569	1.603	4.172	11,4
	Tempo determinato	4.135	4.284	8.419	23,1
	Tempo indeterminato	7.090	4.421	11.511	31,6
	Lavoro interinale	264	169	433	1,2
	Totale	17.167	14.843	32.010	87,8
Part time	Apprendisti	97	387	484	1,3
	Contratti di formazione lavoro	115	311	426	1,2
	Tempo determinato	395	1.139	1.534	4,2
	Tempo indeterminato	544	1.440	1.984	5,4
	Lavoro interinale	13	23	36	0,1
	Totale	1.164	3.300	4.464	12,2
Totale	Apprendisti	3.206	4.753	7.959	21,8
	Contratti di formazione lavoro	2.684	1.914	4.598	12,6
	Tempo determinato	4.530	5.423	9.953	27,3
	Tempo indeterminato	7.634	5.861	13.495	37,0
	Lavoro interinale	277	192	469	1,3
	Totale	18.331	18.143	36.474	100,0

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2006

Infine, per quanto riguarda la tipologia dimensionale del primo datore di lavoro, si osserva che nel 44% dei casi si è trattato di imprese con meno di 16 dipendenti, nel 46% over e infine, nel

10% dei casi, l'informazione non è disponibile[127]. La soglia intorno ai 15 dipendenti rappresenta quindi anche la mediana nella distribuzione dei primi datori di lavoro per classe dimensionale.

3.3. I percorsi

3.3.1. La matrice di transizione 1998-2007

Una prima analisi dei percorsi occupazionali del gruppo di giovani di cui abbiamo delineato le caratteristiche iniziali può basarsi su una semplice matrice di transizione, riportando in riga le caratteristiche contrattuali del primo rapporto di lavoro e in colonna la condizione occupazionale e contrattuale al 30 settembre 2007 (tab. 5).

Tab. 5 Matrice di transizione: esordienti nel 1998 per tipologia di rapporto di lavoro iniziale e condizione al 30 settembre 2007

	Condizione al 30 settembre 2007					
	Contratti a termine					
Tipologia di rapporto iniziale	Apprendisti - Cfl	Tempo deter-minato*	*Totale*	Tempo indeter-minato	Non occupato	Totale
a. valori assoluti						
Apprendisti - Cfl	966	1.011	*1.977*	7.816	2.764	12.557
Tempo determinato*	177	1.442	*1.619*	5.851	2.952	10.422
Totale contratti a termine	1.143	2.453	***3.596***	**13.667**	**5.716**	22.979
Tempo indeterminato	111	1.041	***1.152***	**9.543**	**2.800**	13.495
Totale	1.254	3.494	*4.748*	23.210	8.516	36.474
b. composizione % per tipologia iniziale e condizione di arrivo						
Apprendisti - Cfl	7,7	8,1	*15,7*	62,2	22,0	100,0
Tempo determinato*	1,7	13,8	*15,5*	56,1	28,3	100,0
Totale contratti a termine	5,0	10,7	*15,6*	59,5	24,9	100,0
Tempo indeterminato	0,8	7,7	*8,5*	70,7	20,7	100,0
Totale	3,4	9,6	*13,0*	63,6	23,3	100,0
b. composizione % per condizione di arrivo e tipologia iniziale						
Apprendisti - Cfl	77,0	28,9	*41,6*	33,7	32,5	34,4
Tempo determinato*	14,1	41,3	*34,1*	25,2	34,7	28,6
Totale contratti a termine	91,1	70,2	*75,7*	58,9	67,1	63,0
Tempo indeterminato	8,9	29,8	*24,3*	41,1	32,9	37,0
Totale	100,0	100,0	*100,0*	100,0	100,0	100,0

* Inclusi i lavoratori con rapporto di lavoro interinale / a somministrazione

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2006 e archivi amm.vi Netlabor, estr. 2007

Distinguendo basilarmente per la tipologia del contratto di ingresso (tempo determinato o indeterminato), si verifica che:

- poco meno di due terzi del totale degli esordienti esordisce con un contratto a tempo determinato;
- tra gli esordienti a tempo determinato: il gruppo più numeroso - 59% - è costituito da quanti nel 2007 sono occupati a tempo indeterminato; la seconda componente - 25% - per importanza quantitativa è formata da soggetti che nel 2007 non sono più registrati in banca dati (non essendo dipendenti di aziende private né iscritti presso i Centri per l'impiego in quanto

[127] L'informazione sulla dimensione d'impresa è stata ricostruita utilizzando i dati Inps sullo stock medio annuo (per il 1998) di dipendenti.

disoccupati disponibili al lavoro; 25%); un terzo gruppo, di peso più modesto - 16%, pari a circa 3.600 soggetti -, è formato da quanti appaiono "intrappolati" nella condizione di lavoratori temporanei;

- per gli esordienti a tempo indeterminato si osservano risultati migliori, almeno dal punto di vista della condizione contrattuale: nel 2007 il 71% risulta ancora a tempo indeterminato, il 21% è assente (vale a dire non presente in banca dati né come dipendente di aziende private né come disoccupato), il 9% è impiegato con un contratto a termine.

3.3.2. Le "carriere" dei giovani lavoratori

La matrice di transizione, osservando esclusivamente la condizione iniziale e quella finale, non consente di valutare la complessità e la non linearità dei percorsi lavorativi. Infatti le concrete vicende dei giovani lavoratori sono sempre più variegate: accanto alle carriere lineari in ascesa (dal tempo determinato alla stabilizzazione) o discesa (nel caso di percorsi in senso inverso) o stabilizzate in uno stato permanente di insider o outsider, registriamo la presenza numerosa sia di carriere altalenanti che di carriere interrotte.

Per questo in tab. 6 abbiamo distinto i lavoratori osservati in tre gruppi, tenendo conto, oltre che della tipologia del rapporto iniziale e della condizione finale, anche di una terza caratteristica, vale a dire del conseguimento o meno, nel periodo osservato, di un'opportunità di stabilizzazione, intendendo per tale un'assunzione a tempo indeterminato, a prescindere dalla durata effettiva del rapporto in tal modo instaurato.

Tab. 6 Lavoratori esordienti nel 1998: tipologia di percorsi e condizione finale

	Condizione al 30 settembre 2007							
	Occupati		Non occupati, secondo l'ultima condizione osservata				Totale	
	Tempo determ.	Tempo indet.	Tempo indet.	Tempo determ.	Disoc-cupati	*Totale*	Valori assol.	Comp. %
(A) Non hanno mai avuto un'opportunità a tempo indeterminato	1.759			1.241	813	*2.054*	3.813	10,5%
(B) Hanno iniziato a tempo determinato, hanno avuto un'opportunità a tempo indet.	1.837	13.667	2.415	650	597	*3.662*	19.166	52,5%
Trasformazione del rapporto iniziale	376	4.391	889	150	164	*1.203*	5.970	16,4%
Nuovo rapporto di lavoro con altra azienda	1.087	6.166	1.067	390	369	*1.826*	9.079	24,9%
Trasformazione di un rapporto diverso da quello iniziale	374	3.110	459	110	64	*633*	4.117	11,3%
(C) Hanno iniziato con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato	1.152	9.543	1.709	508	583	*2.800*	13.495	37,0%
Totale	*4.748*	*23.210*	*4.124*	*2.399*	*1.993*	*8.516*	*36.474*	*100,0%*
Composizione %	13,0%	63,6%	11,3%	6,6%	5,5%	*23,3%*	100,0%	

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2006 e archivi amm.vi Netlabor, estr. 2007

Analiticamente:

a. il primo gruppo ("A") è costituito da lavoratori (10,5%) che non hanno mai incrociato/beneficiato opportunità di stabilizzazione; la maggioranza di essi risulta non occupata nel 2007 mentre circa 1.800 sono coloro che – almeno a questo livello di analisi – potrebbero essere identificati come "stabilmente intrappolati";

b. il secondo gruppo ("B") è quello maggioritario (oltre 19.000 soggetti, 52,5%) ed è formato da quanti hanno esordito con un rapporto a tempo determinato ma successivamente hanno avuto un'occasione di stabilizzazione; in circa un terzo dei casi la stabilizzazione è stata conseguita a seguito di trasformazione del rapporto iniziale. Alla fine del periodo osservato circa 13.700 lavoratori di questo gruppo risultano effettivamente occupati a tempo indeterminato; degli oltre 5.000 che non lo sono, la maggioranza risulta non occupata (almeno come dipendenti di aziende private) mentre più modesto è il contingente formato da quanti risultano occupati a tempo determinato (meno di 2.000 persone);
c. il terzo gruppo ("C") è composto da quanti sono partiti bene (poco meno di 14.000 soggetti: 37%) con subito un rapporto di lavoro a tempo indeterminato; non tutti peraltro sono rimasti in tale condizione: la quota dei "decaduti" risulta inferiore al 10% mentre più consistente è l'ammontare di quanti non figurano più in banca dati né come occupati né come disoccupati (2.800).

Sommando i "decaduti" del gruppo B e del gruppo C - vale a dire raggruppando tutti coloro per i quali l'ultima condizione osservata è un rapporto di lavoro a tempo determinato – si verifica che si tratta di oltre 4.000 lavoratori. Emerge un primo segnale della prevalenza delle carriere "altalenanti" (da tempo determinato a indeterminato e ritorno) rispetto a quelle "intrappolate" in una condizione continua e ripetuta di impieghi a termine.

Sommando inoltre la quota di quanti sono stati assunti inizialmente con contratto di lavoro a tempo indeterminato (37%) con la quota di quanti hanno avuto il loro primo rapporto di lavoro trasformato da tempo determinato a tempo indeterminato (16,4%), possiamo stimare la quota complessiva di quanti già con il primo datore di lavoro hanno beneficiato di una chance di stabilizzazione: si tratta del 53,4% del totale.

Tab. 7 Percorsi lavorativi e dimensione di genere

Anno di conseguimento della prima opportunità a tempo indeterminato:	Comp. % di esordienti che hanno avuto un'opportunità a tempo indeterminato, per anno			Quota di occupazione a tempo indeterminato al 30 settembre 2007		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
1998	45,9	35,6	40,8	73,4	66,4	70,3
1999	11,2	11,2	11,2	69,5	69,0	69,2
2000	14,8	16,1	15,4	72,6	73,3	73,0
2001	6,8	8,8	7,8	67,7	69,0	68,4
2002	4,0	5,5	4,7	70,5	68,6	69,4
2003	2,9	4,0	3,4	69,1	69,9	69,6
2004	1,9	2,6	2,3	66,9	69,4	68,3
2005-07	3,0	4,8	3,9	90,3	87,7	88,7
Totale	90,5	88,6	89,6	72,5	69,8	71,2

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2006 e archivi amm.vi Netlabor, estr. 2007

Quanto all'influenza della dimensione di genere nel determinare gli esiti dei percorsi occupazionali e l'approdo – o meno – a una condizione di stabilità, i dati di tab. 7 consentono di evidenziare che:

a. la quota di esordienti che hanno conseguito un'opportunità a tempo indeterminato è di pochissimo inferiore per le donne (89%) rispetto agli uomini (91%); più marcata appare piuttosto la differenza nella velocità con cui tale opportunità viene conseguita: per oltre metà dei maschi già entro i primi due anni mentre per le donne i tempi di attesa risultano più lunghi (in particolare l'incidenza delle donne è relativamente inferiore tra quanti sono stati assunti fin dall'inizio a tempo indeterminato);

b. la quota di coloro che hanno conservato la condizione di occupati a tempo indeterminato (sul totale di quanti hanno avuto tale opportunità) è leggermente inferiore per le donne rispetto agli uomini: 70% contro 73%.

3.4. Verso carriere sempre meno lineari?

La storia occupazionale del gruppo di ventenni che abbiamo cercato di seguire è graficamente sintetizzata in fig.1 e graf..1.

Dalla figura 1 si ricava che su 100 soggetti osservati:

a. 89 hanno avuto almeno un'occasione di stabilizzazione, come già abbiamo indicato;
b. 18 hanno esordito subito con un rapporto a tempo indeterminato e sono sempre rimasti in tale condizione (anche cambiando azienda);
c. 78 sono stati coinvolti almeno una volta (all'inizio, prima o dopo la stabilizzazione) in un rapporto di lavoro a tempo determinato;
d. tra quanti hanno avuto un'opportunità di stabilizzazione, 30 (pari a un terzo) sono "ricaduti" in un rapporto a tempo determinato dopo la stabilizzazione; tra questi 30, 16 sono "risaliti" al tempo indeterminato;
e. tra i 13 che evidenziano una condizione finale di occupati a tempo determinato, la maggioranza (8) ha avuto un'occasione di lavoro a tempo indeterminato.

Fig. 1 Percorsi dei lavoratori: rapporto iniziale, eventuale assunzione a tempo indeterminato, carriera successiva e condizione finale

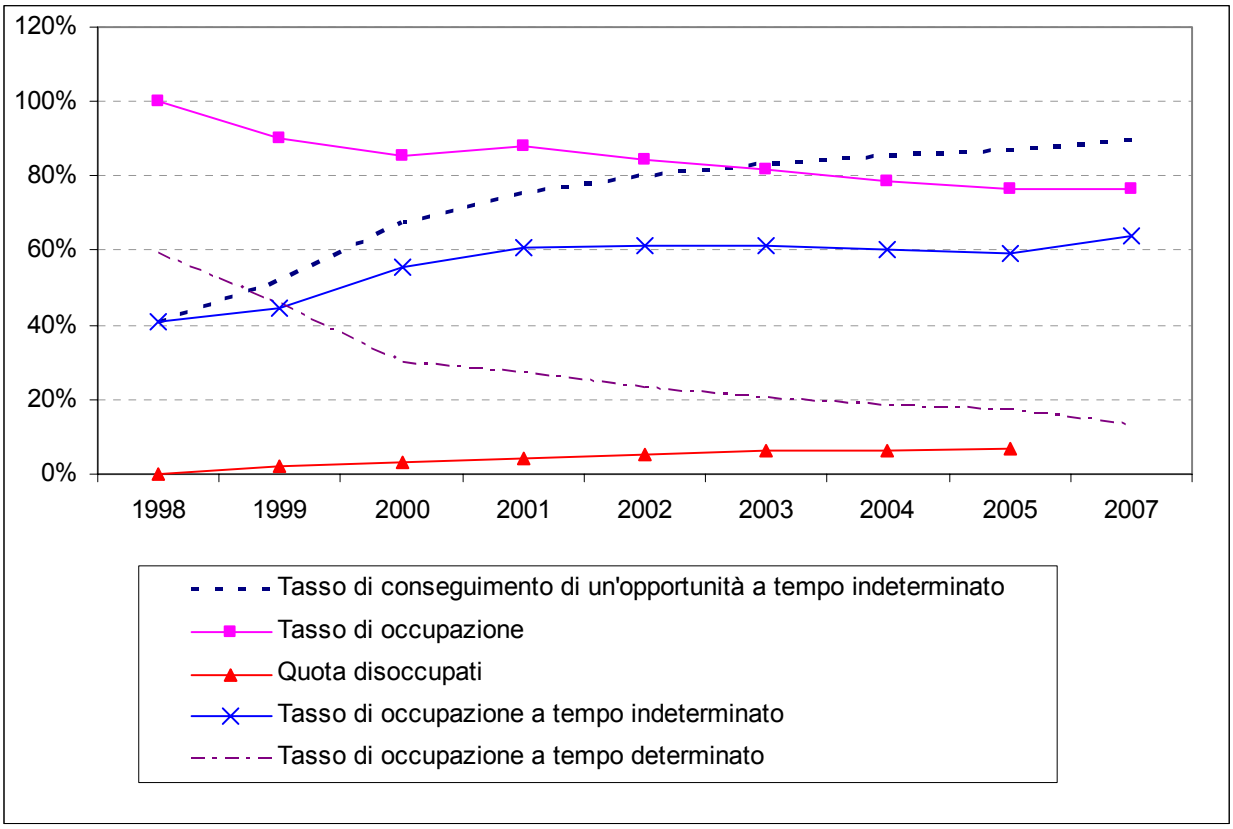
Rapporto iniziale	*Percorso 1998-2005*		*Condizione finale al 30 settembre 2007*			
	hanno avuto un'opportunità di stabilizzazione	*sono ritornati a tempo determinato dopo la stabilizzazione*	*occupati*	*tipologia contrattuale*	*val. ass.*	*comp. %*
A tempo determinato (63%)	Mai assunti a tempo indeterminato (11%)		sì	tempo det.	1.759	4,8%
			no	-	2.054	5,6%
	Hanno avuto almeno un'assunzione a tempo indeterminato (89%)	sì (17%)	sì	tempo ind.	3.093	8,5%
				tempo det.	1.837	5,0%
			no	-	1.233	3,4%
		no (36%)	sì	tempo ind.	10.574	29,0%
			no	-	2.429	6,7%
A tempo indeterminato (37%)		sì (15%)	sì	tempo ind.	3.001	8,2%
				tempo det.	1.152	3,2%
			no	-	1.160	3,2%
		no (22%)	sì	tempo ind.	6.542	17,9%
			no	-	1.640	4,5%
Totale					36.474	100%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2006 e archivi amm.vi Netlabor, estr. 2007

Il graf. 1 consente di associare il monitoraggio annuale dei livelli occupazionali del gruppo di lavoratori osservati all'informazione sul conseguimento di almeno una opportunità di stabilizzazione. Se ne ricava che:

a. il tasso di occupazione del gruppo osservato[128] si riduce lentamente, assestandosi alla fine poco sotto l'80%; la quota dei disoccupati cresce (è attorno al 7% nel 2005[129]) ma si tratta di disoccupati amministrativi, non di rado indistinguibili, come noto, dagli inattivi; occorre riconoscere che il complemento degli occupati è di impossibile valutazione, con la banca dati attualmente a disposizione (disoccupati effettivi? ritirati dal lavoro? rientri in condizione di studente; giovani casalinghe? emigrati?: integrazioni con altre banche dati potranno ridurre in futuro questo gap conoscitivo);
b. circa il 90% ha incrociato un'opportunità a tempo indeterminato: il 40% nell'anno di esordio, il resto successivamente, quasi sempre entro i primi due-tre anni;
c. molti rapporti a tempo indeterminati si sono conclusi (quasi sempre, almeno formalmente, per dimissioni del lavoratore), cosicché il tasso di occupati effettivi a tempo indeterminato si aggira annualmente, a partire dal 2001, attorno al 60%;
d. viceversa la quota di occupati a tempo determinato si riduce dal 60% del primo anno a poco più del 10% nell'anno finale di osservazione.

Graf. 1 - Lavoratori dipendenti. Esordienti nel 1998 e successivi percorsi



Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2006 e archivi amm.vi Netlabor, estr. 2007

In conclusione, così possono essere sintetizzati i risultati salienti ottenuti:
a. per il gruppo di giovani lavoratori osservato il problema non è stato (tanto) quello di incrociare un'opportunità a tempo indeterminato quanto quello di conservarla;
b. la probabilità di rimanere "intrappolati" in contratti ripetuti ed esclusivi a tempo determinato è risultata alquanto ridotta: si può stimare aver riguardato - al massimo - il 5% degli osservati (occorre tener conto che non si può parlare di "intrappolati" per quanti svolgono professioni

[128] Si tratta di una misurazione di tipo uniperiodale: s'intende occupati nell'anno, a prescindere dalla durata effettiva.
[129] In termini di tasso di disoccupazione il valore al 2005 risulta dell'8,4%.

"strutturalmente" a tempo determinato, come accade ad esempio per determinate tipologie di lavoratori del turismo);

c. la questione rilevante da indagare sembra spostarsi da "qual è il rischio di rimaner intrappolati in una condizione di lavoro a tempo determinato?" a "perché il tempo indeterminato non viene conservato?". Su questo sarà necessario concentrare anche la ricerca.

4. Il lavoro in somministrazione (ex interinale)[130]

Il lavoro interinale, entrato in vigore con la L. 196/1997 "Pacchetto Treu", è stato successivamente modificato con la legge 30/2003 (legge Biagi) in contratto di "somministrazione di lavoro". Si tratta di una struttura contrattuale triangolare: lavoratore, agenzia interinale ed impresa utilizzatrice. Tra questi attori vengono stipulati due contratti: i) il contratto di prestazione lavoro, tra l'impresa fornitrice di lavoro interinale ed il lavoratore; ii) il contratto di fornitura di lavoro temporaneo con cui l'agenzia interinale mette il lavoratore assunto a disposizione dell'impresa utilizzatrice. La fonte dei dati per la presente analisi è appunto costituita dalle dichiarazioni[131] che le agenzie di lavoro interinale presentano mensilmente, a scopi contributivi, all'INPS e contenenti informazioni relative ai contratti in essere presso le stesse agenzie. I dati presenti nelle dichiarazioni - numero di lavoratori interinali coinvolti, giornate lavorate e retribuzioni soggette ad obbligo contributivo (retribuzioni al lordo dei contributi a carico del lavoratore) – permettono di ottenere, attraverso la costruzione di una serie di indicatori, una descrizione tempestiva e puntuale del sistema del lavoro interinale nella sua globalità.

4.1 La dinamica nel periodo 2001-2007

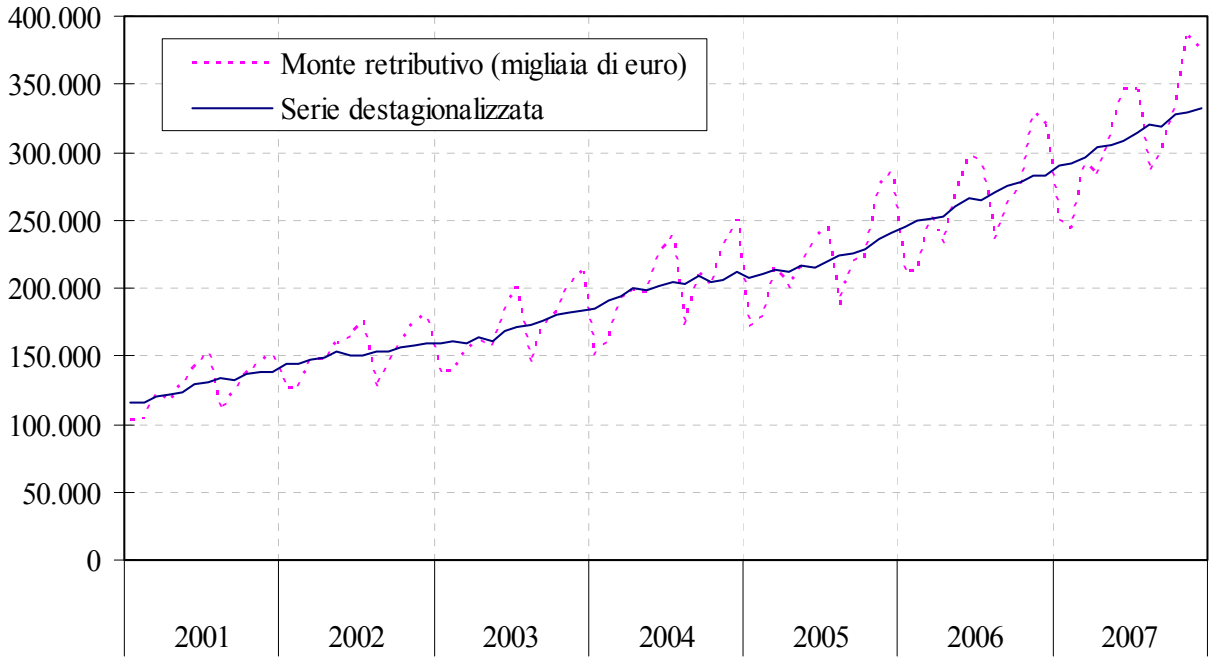
A partire dai dati contenuti nell'archivio Inps si può costruire una serie di indicatori le cui serie storiche, con cadenza mensile, arrivano fino a dicembre 2007. Gli andamenti di tali indicatori risentono di una forte stagionalità; nei relativi grafici verranno dunque riportate, oltre ai valori puntuali mensili, anche le serie destagionalizzate per mettere meglio in evidenza l'andamento tendenziale dei fenomeni.

Il primo indicatore preso in considerazione è il volume di attività del comparto interinale, misurato dall'ammontare complessivo delle retribuzioni corrisposte mensilmente ai lavoratori interinali. Nel periodo 2001-2007, il monte retributivo complessivo mostra un netto trend di crescita (fig.1), caratterizzato da fasi di rallentamento nei periodi 2002-2003 e 2005 e da fasi di accelerazione nel 2004 e nell'ultimo biennio. Alla fine del periodo analizzato il monte retributivo complessivo raggiunge i 380 milioni di euro mensili.

[130] A cura di Caterina Gallina.

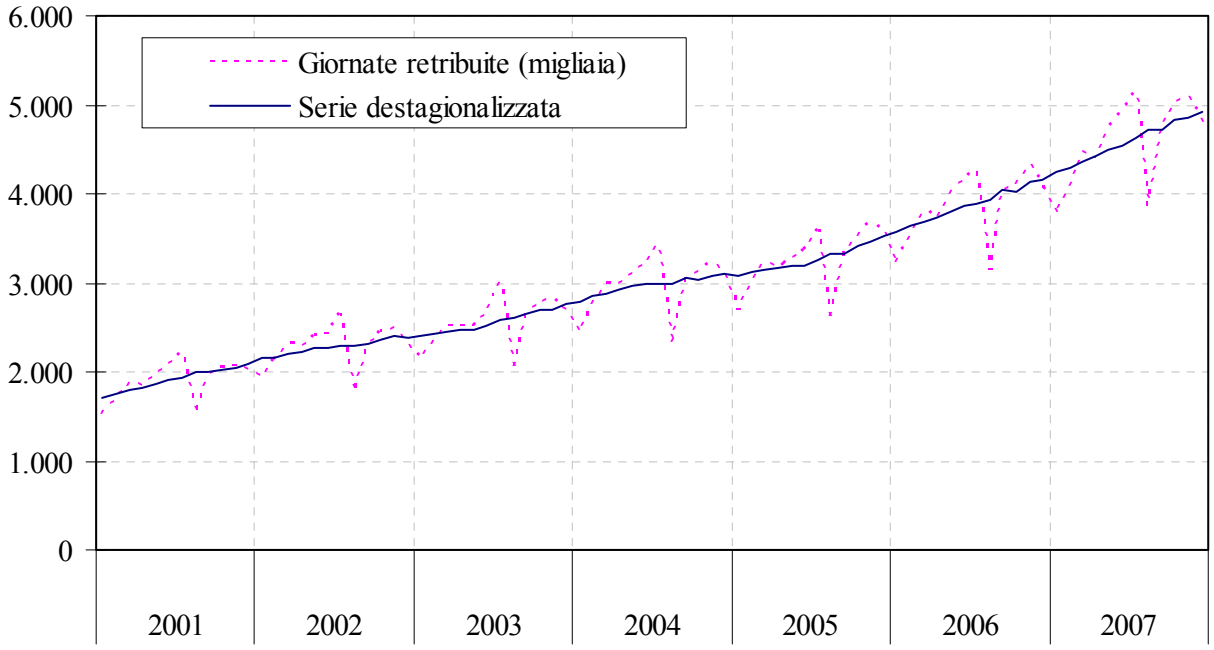
[131] La banca dati INPS raccoglie i moduli DM10/M che le agenzie interinali, in quanto titolari del rapporto di lavoro che è alla base della missione di lavoro interinale medesima, sono obbligate ad inviare mensilmente all'istituto. I moduli riportano mensilmente, per ogni agenzia, il numero complessivo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

Fig. 1 Monte retributivo (migliaia di euro, prezzi costanti dicembre 2007) ed andamento tendenziale. Anni 2001-2007



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

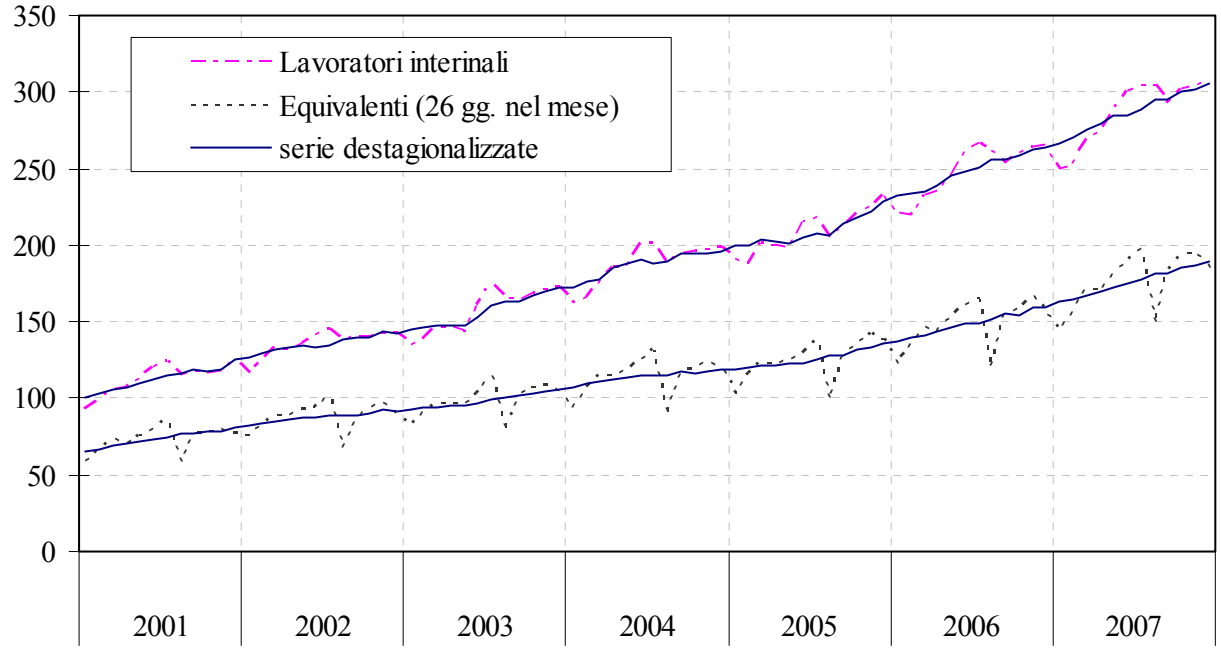
Fig. 2 Giornate lavorate nel mese (migliaia) ed andamento tendenziale. Anni 2001-2007



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

Un punto fondamentale nell'analisi di questa forma di flessibilità è la quantificazione del numero di lavoratori coinvolti. Allo scopo si possono prendere direttamente in considerazione le posizioni contributive presenti nell'archivio Inps, ottenendo così il numero di soggetti che hanno svolto almeno un giorno di lavoro con questo tipo di contratto. Diversamente, vista l'elevata discontinuità dei contratti di lavoro interinale[132], si può stimare il numero di lavoratori interinali in termini di unità equivalenti[133], ossia il numero di lavoratori occupati per tutte le giornate del mese, indipendentemente dall'orario di lavoro[134]. Nella fig.3 sono dunque riportati e messi a confronto i lavoratori interinali e le unità equivalenti. A fine periodo i lavoratori coinvolti sono oltre 300mila, cui corrispondono poco meno di 200mila unità equivalenti.

Fig. 3 Lavoratori interinali ed unità equivalenti (impegnati per l'intero mese) e relativi andamenti tendenziali. Anni 2001-2007



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

La dinamica del lavoro interinale va messa in rapporto all'andamento del lavoro dipendente ed in particolare di quello a termine. Nella fig.4 il numero di posizioni lavorative e di lavoratori interinali equivalenti derivato dai dati amministrativi INPS viene rapportato al complesso dei lavoratori dipendenti a tempo determinato desunti dalle indagini ISTAT sulle forze di lavoro[135]; in

[132] La posizione contributiva in un dato mese non corrisponde all'impiego per tutto il corso del mese. Ciò vale soprattutto per i contratti di lavoro caratterizzati da alta discontinuità, nel senso che è meno probabile, rispetto ai contratti a tempo indeterminato, imbattersi in mesi in cui il lavoratore è stato effettivamente impiegato per tutto l'arco temporale.

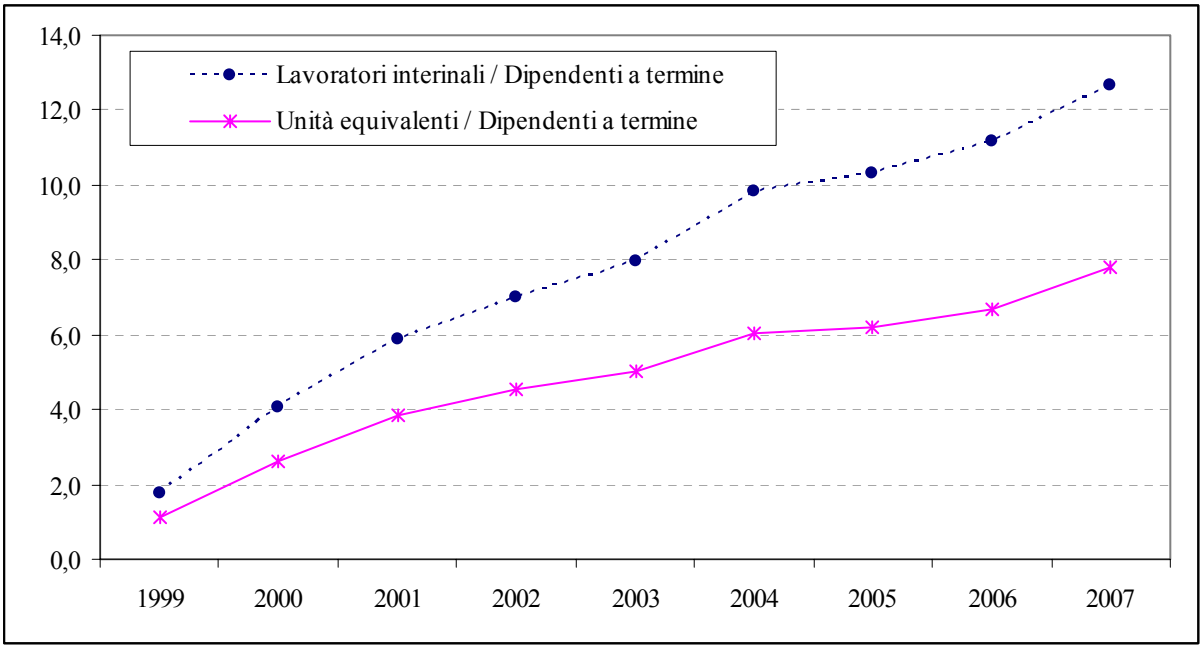
[133] La normalizzazione viene effettuata dividendo il monte giornate mensile per il numero medio di giornate lavorative mensili (26), così da ottenere il numero di lavoratori impegnati per l'intero mese.

[134] Nell'archivio Inps non è indicato se il lavoratore è impegnato a tempo pieno o part-time, il concetto di "unità equivalenti" qui adottato differisce dunque da quello di U.L.A. dall'Istat. Nel nostro caso l'equivalenza si riferisce esclusivamente al numero di giornate lavorative, nel caso dell'Istat anche all'orario di lavoro a tempo pieno.

[135] Sono state utilizzate, per il periodo 1998-2003, le serie storiche ricostruite dall'ISTAT a partire dalla Rilevazione Trimestrale delle Forze Lavoro; per gli anni 2004-2007 i dati risultanti dalla Rilevazione Continua delle Forze Lavoro. I numeratori sono costituiti dalle medie annuali dei dati di fonte Inps.

termini di posizioni lavorative si raggiunge, nel 2007, la quota del 13%, mentre la percentuale si riduce all'8% se si fa riferimento al numero di interinali equivalenti. Malgrado la dinamica fortemente positiva, il lavoro interinale continua comunque a rappresentare una parte esigua della del lavoro dipendente in Italia. Alla fine del 2007 l'incidenza del lavoro interinale sull'occupazione dipendente è inferiore al 2%, in linea con quanto si riscontra negli altri Paesi che hanno introdotto il lavoro interinale da più tempo. E' da sottolineare che la residualità del lavoro interinale è imputabile anche alla durata delle missioni, che avendo generalmente durata piuttosto breve, abbassano notevolmente il numero di lavoratori occupati equivalenti a tempo pieno rispetto al numero di lavoratori.

Fig. 4 Rapporto tra lavoratori interinali (posizioni ed equivalenti) e lavoratori dipendenti a tempo determinato (valori %). Anni 2001-2007



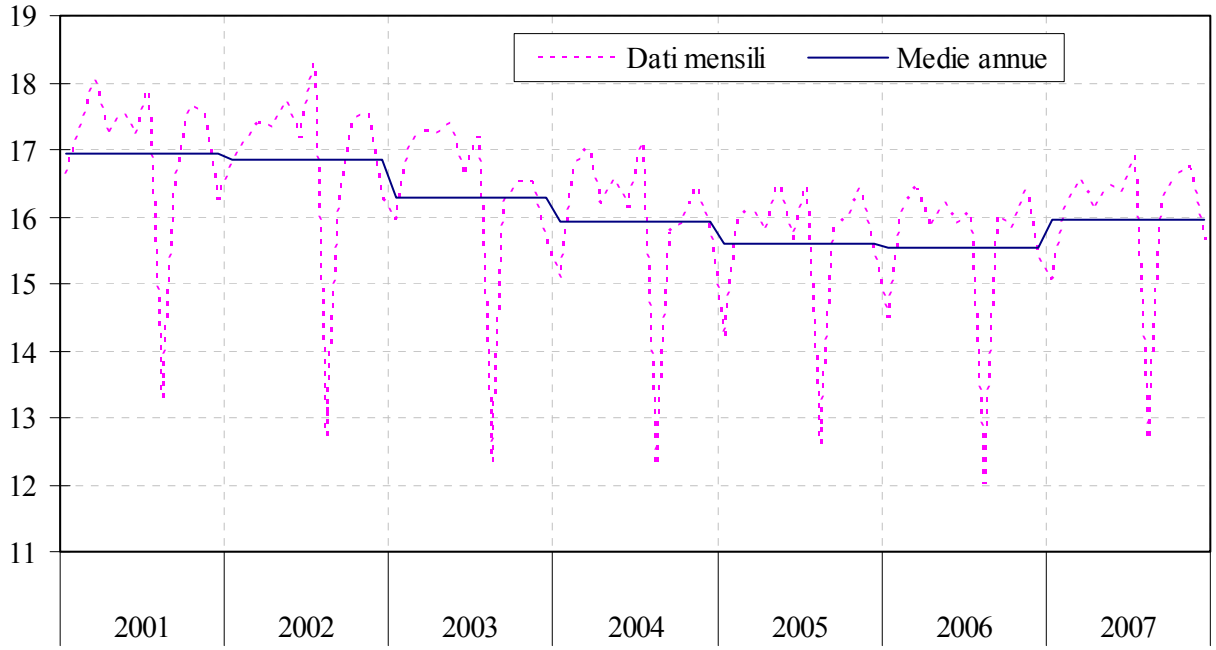
Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su dati INPS e su Forze di Lavoro ISTAT

Lo scarto tra le posizioni contributive dell'Inps, relative al lavoro interinale, ed i lavoratori equivalenti a tempo pieno discende dal fatto, come già detto, che spesso le missioni interinali non coprono l'intero arco temporale del mese[136]; questo scarto è inoltre soggetto ad una notevole stagionalità. Il numero delle giornate pro-capite medie (fig. 5), che può essere considerato un indicatore che esprime il grado di coinvolgimento dei lavoratori interinali nel corso del mese[137], mostra, oltre a forti oscillazioni stagionali - valori minimi (12 giorni) e massimi (16-17 giorni) in corrispondenza dei mesi di agosto e di luglio - un trend decrescente che si inverte nel 2007, anno in cui il numero medio delle giornate pro-capite sale al valore di 16.

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

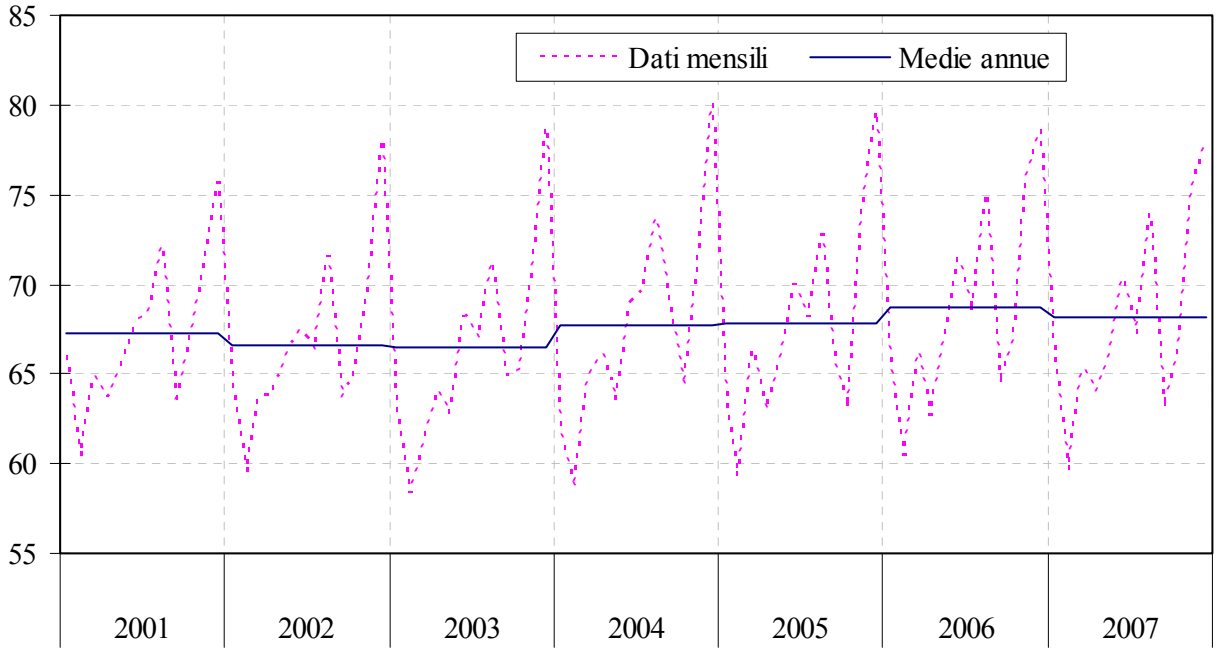
[137] Esso non può essere inteso come un indicatore della durata delle missioni dato che, in ciascun mese, vengono considerate non solo le durate complete delle missioni iniziate e terminate nell'arco del mese, ma anche le missioni iniziate nei mesi precedenti e/o da concludersi nei mesi successivi.

Fig. 5 Giornate pro-capite, valori medi mensili ed annuali. 2001-2007



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

Fig. 6 Retribuzione giornaliera* (prezzi costanti dicembre 2007), valori medi mensili ed annuali. Anni 2001-2007



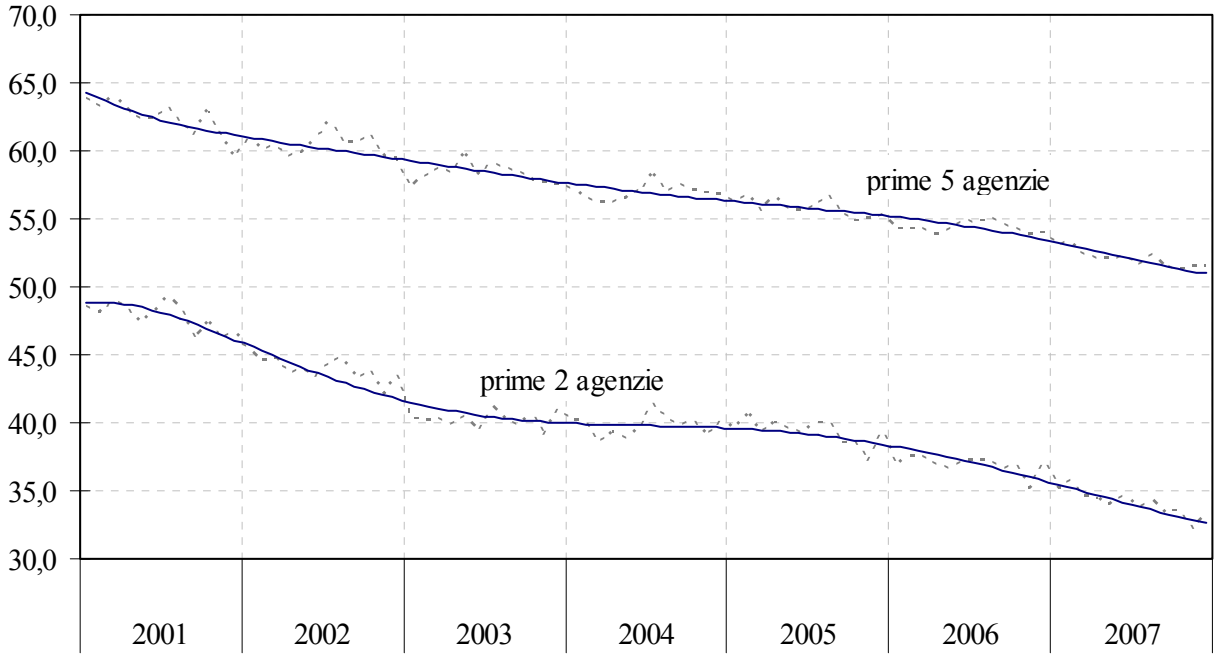
* al lordo dei contributi a carico del lavoratore

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

In merito ai costi e alle retribuzioni dei lavoratori temporanei, va sottolineato che essi devono ricevere lo stesso trattamento dei pari livello assunti a tempo indeterminato, la cui definizione viene delegata ai contratti collettivi nazionali. Nella Fig. 6 è riportata la serie storica delle retribuzioni medie giornaliere (al lordo dei contributi a carico del lavoratore) dei lavoratori interinali, l'importo dipende sia dal livello professionale del lavoratore che dal numero di ore lavorate[138]. La retribuzione media giornaliera (a prezzi costanti) oscilla dai 60 ai 78 euro giornalieri, mostrando picchi corrispondenti al mese di dicembre, ascrivibili all'erogazione delle mensilità aggiuntive.

La decisa crescita del volume del lavoro interinale è andata di pari passo con l'ingresso sul mercato di nuove agenzie (e relative filiali). Al crescere del numero di agenzie presenti sul mercato (ad oggi sono 100 le agenzie[139] iscritte all'Albo delle Agenzie per il lavoro autorizzate dal Ministero del Lavoro) si è andata inoltre riducendo la concentrazione all'interno del mercato. Le quote di mercato (misurate in termini di monte retributivo mensile) delle prime due e delle prime cinque agenzie (fig.7) sono andate infatti diminuendo nel tempo: la quota di mercato delle prime cinque imprese, dal 65% del 2001 (era l'80% nel 1998) si riduce fino a coprire poco più della metà del mercato nel 2007; ancora più marcata la riduzione di quota delle due maggiori agenzie (dal 48% del 2001 al 33% del 2007).

Fig. 7 Quota di mercato delle prime due e cinque agenzie in termini di monte retributivo. Anni 2001-2007



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

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

[139] Agenzie di somministrazione di lavoro di tipo «generalista», abilitate a tutte le attività riportate all'articolo 20 del decreto 276/03.

5. Il lavoro parasubordinato

5.1 La stima dei collaboratori[140]

Il numero dei collaboratori (collaborazioni coordinate e continuative e contratti a progetto) può essere ottenuto a partire da diverse fonti: da un lato gli archivi amministrativi (Inps), dall'altro le fonti propriamente statistiche, ossia le rilevazioni campionarie svolte da Istat (Forze Lavoro) e Isfol (Plus). L'utilizzo delle diverse fonti porta a stime ovviamente divergenti, che comunque possono essere utilizzate in maniera integrata per avere una conoscenza il più approfondita possibile del fenomeno (vedi box).

Il dato amministrativo fa riferimento alla specifica gestione Inps dei lavoratori parasubordinati (Gestione separata[141]), viene contabilizzato il numero di iscritti che, nel corso dell'anno, hanno versato contributi alla gestione stessa; si tratta quindi di un meccanismo di tipo "contatore" che accumula il numero di posizioni contributive nei 12 mesi considerati, indipendentemente dalla loro durata (circa 1.500 mila posizioni in un anno). Per ottenere la stima dei "collaboratori" dal conteggio complessivo della gestione vanno considerati i soli lavoratori che hanno nella "collaborazione" la loro attività "esclusiva" (circa 800 mila unità), mentre devono essere esclusi sia i soggetti per i quali la collaborazione è un'attività secondaria sia le figure quali amministratori di società, professionisti, componenti del collegio dei revisori, ecc.

La stima ottenuta differisce comunque dai risultati ottenuti tramite le indagini campionarie (Istat e, più di recente, Isfol) che "fotografano" la situazione in un dato momento dell'anno, ossia i soli collaboratori con un contratto in essere in quel dato momento. Le due indagini adottano strutture di rilevazione diverse ma entrambe sono tese ad identificare la categoria dei "collaboratori puri o parasubordinati" e a conoscerne le caratteristiche. La Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (Istat) rileva tra i collaboratori esclusivamente i soggetti per i quali la collaborazione coordinata e continuativa rappresenta l'occupazione prevalente e l'elemento fondante della condizione lavorativa, nel complesso circa 400 mila unità nel periodo 2004-2007. L'indagine Isfol PLUS[142] stima invece, per il 2006, 930 mila collaboratori (come attività prevalente). La significativa differenza tra le due stime è imputabile, da un lato, alla diversa definizione di "occupato" dall'altra all'assenza di variabili *proxy*[143] nella rilevazione Isfol. Per quanto riguarda il primo punto, l'Istat utilizza la definizione ufficiale definita da Eurostat, ossia viene considerato "occupato" l'intervistato che dichiara di "aver lavorato almeno un ora nella settimana di riferimento", nell'indagine Plus è invece considerato occupato chi si dichiara tale. Riguardo all'utilizzo delle *proxy* la rilevazione dell'Isfol è basata su sole interviste dirette e non risente dunque delle distorsioni ad esse dovute[144]. All'interno della stima dei parasubordinati, l'Isfol distingue inoltre tra "collaboratori veri", 700 mila unità nel 2006, e "finti autonomi", quest'ultimi

---

[140] A cura di Caterina Gallina

[141] Alla Gestione Separata (istituita con la L. 335/1995) sono iscritti tutti coloro che, svolgendo attività di tipo autonomo, hanno redditi derivanti da: collaborazione coordinata e continuativa o a progetto, attività professionale, lavoro autonomo occasionale (se il reddito annuo è superiore a 5.000 euro), vendita a domicilio (se il reddito annuo è superiore a 5.000 euro), associazione in partecipazione.

[142] L'indagine Isfol PLUS (Participation, labour, unemployment, Survey) è una rilevazione campionaria alla seconda annualità (eseguita nel II-III trimestre del 2006), coinvolge oltre 40.000 individui, contattati esclusivamente attraverso interviste dirette.

[143] Una *proxy* è una risposta indiretta ad un quesito data, nel caso di rilevazioni sulle famiglie, da un familiare per conto di un componente assente.

[144] L'utilizzo delle *proxy* non ha in genere effetti significativi per la stima delle grandezze generali (es. condizione professionale), ma può causare qualche distorsione nel caso di quesiti più specifici come ad esempio la forma contrattuale, soprattutto quando ci si riferisce a forme lavorative "atipiche".

individuati come coloro per i quali il rapporto di lavoro potrebbe corrispondere ad un utilizzo improprio del contratto di collaborazione[145].

Esistono altri tentativi di stima del fenomeno da parte di ISTAT (OROS) e ISFOL (RLIL) e di altri organismi (Sogei-Mef, Confindustria, etc.) che utilizzano sia dati di fonte Inps che dati relativi alle dichiarazioni dei redditi.

5.2. I collaboratori secondo l'indagine delle Forze Lavoro[146]

La stima di fonte Istat (Forze di Lavoro) delle collaborazioni coordinate e continuative non mostra significative variazioni tra il 2004 ed il 2007 (tab.3).

Tab. 3 Collaborazioni coordinate e continuative, anni 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
Collaborazioni coordinate e continuative	391	377	404	392
% su totale occupazione	1,7	1,7	1,8	1,7

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

Con riferimento al 2007 (tab.4), l'85% dei collaboratori opera nel settore terziario, in particolare nei "servizi alle imprese e altre attività professionali e imprenditoriali" (25,9%), "istruzione, sanità ed altri servizi sociali" (20,0%) e "altri servizi pubblici, sociali e alle persone" (12,9%). Le tipologie professionali maggiormente coinvolte sono quelle medio-alte: "professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione" (20,5%), quelle "tecniche" (33,3%) e "impiegatizie" (17,7%); i collaboratori presentano infatti un livello di istruzione medio-alto (47,4% diploma superiore, 34,9% laureati).

Tre collaborazioni su quattro sono finalizzate alla realizzazione di un progetto, ma la percentuale sale all'83% tra i laureati. Il 90% dei collaboratori lavora per conto di una sola azienda/cliente e appaiono piuttosto bassi i livelli di autonomia nello svolgimento della propria attività lavorativa: il 42% dei collaboratori non ha vincoli di orario di lavoro, solo il 20% di essi decide dove lavorare o lavora presso il proprio ufficio. Mettendo insieme le tre condizioni (monocommittenza, svolgimento dell'attività presso la sede del cliente, rispetto di un orario di lavoro), sono quasi il 50% i collaboratori che lavorano con vincolo di orario presso la sede di un unico committente, con punte del 73% nel settore "alberghi e ristoranti".

[145] E. Mandrone, "La riclassificazione del lavoro tra occupazione standard e atipica: l'indagine Isfol Plus 2006", collana Studi Isfol, numero 2008/1. I "finti autonomi" sono quei collaboratori per i quali si verificano almeno 4 tra i seguenti vincoli di subordinazione: imposizione della forma contrattuale, monocommittenza, obbligo di presenza, vincolo di orario, utilizzo di mezzi-strumenti-strutture del committente, contratto già rinnovato almeno una volta. Gli ultimi cinque vincoli sono desunti dalla giurisprudenza in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro, vale a dire dalle motivazioni generalmente utilizzate dai magistrati del lavoro per valutare se il rapporto di lavoro sia subordinato o autonomo.

[146] A cura di Caterina Gallina.

Tab. 4 Collaborazioni coordinate e continuative secondo le caratteristiche del collaboratore e del lavoro svolto (valori percentuali). Anno 2007

		Percentuale sul totale collaboratori	Caratteristiche del lavoro svolto (% su collaboratori nella classe)			
			Realizza-zione di un progetto	Monocom-mittenza	Lavora presso il cliente	Non decide l'orario
Ripartiz. territoriale	Nord-ovest	*31,5*	74,5	89,4	79,6	55,4
	Nord-est	*19,0*	73,4	91,3	74,8	50,2
	Centro	*26,9*	74,3	88,5	81,7	59,9
	Mezzogiorno	*22,5*	75,6	89,1	80,1	66,9
Settore attività	Agricoltura	*0,8*	57,9	99,5	91,1	89,8
	Industria in senso stretto	*12,1*	70,9	91,7	72,8	48,8
	Costruzioni	*2,3*	82,4	97,2	72,2	40,3
	Altre attività, tra cui:	*84,8*	74,9	88,8	80,4	59,8
	- commercio	*8,4*	67,1	88,5	79,3	55,7
	- alberghi e ristoranti	*2,4*	45,9	93,1	91,3	86,0
	- trasporti e comunicazioni	*5,3*	68,5	87,2	84,7	66,5
	- intermed. monet. e finanz., att. Immob.	*3,1*	58,4	89,8	71,0	45,6
	- servizi alle imprese e altre att. prof. e imprend.	*25,9*	79,1	90,1	75,9	54,7
	- p. a., difesa, assicurazioni sociali obbl.	*6,8*	73,3	90,7	81,2	58,3
	- istruzione, sanità ed altri servizi sociali	*20,0*	81,9	88,0	84,2	65,5
	- altri servizi pubblici, sociali, alle persone	*12,9*	73,6	86,3	82,4	60,5
Profes-sione	Legislatori, dirigenti e imprenditori	*4,4*	61,5	89,5	67,2	23,5
	Profes. intellettuali, scient. e di elevata special.	*20,5*	83,9	87,8	73,9	53,2
	Professioni tecniche	*33,3*	77,0	88,4	77,7	54,9
	Impiegati	*17,7*	76,9	91,1	83,2	62,9
	Professioni qualificate nelle attività	*12,6*	65,9	90,3	88,4	68,5
	Artigiani, operai specializzati e agricoltori	*4,2*	62,4	98,1	81,6	65,4
	Conduttori di impianti/op. semiqualificati	*2,5*	52,7	88,4	83,0	75,4
	Professioni non qualificate	*4,8*	63,8	88,9	83,8	75,3
Sesso	Maschi	*43,9*	72,8	89,0	77,0	52,9
	Femmine	*56,1*	75,7	89,9	81,2	62,4
Classe di età	15-24	*10,9*	71,4	93,8	86,7	76,7
	25-29	*21,9*	75,8	89,2	79,9	66,5
	30-34	*20,7*	76,5	88,9	80,9	61,6
	35-39	*12,3*	74,2	85,1	79,2	59,5
	40+	*34,2*	73,5	90,2	75,8	44,5
Titolo di studio	Fino lic. media	*17,7*	65,3	90,7	81,4	61,3
	Dipl. superiore	*47,4*	71,8	89,7	80,8	58,3
	Università	*34,9*	82,7	88,5	76,4	56,5
Totale		*100,0*	74,5	89,5	79,4	58,2

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

Di particolare interesse sono gli esiti dei contratti di collaborazione: la tabella 5 mostra le condizioni professionali a 12 mesi di distanza di coloro che erano collaboratori rispettivamente nel 2003 e nel 2006[147]. Tra le due date aumenta in maniera notevole il tasso di stabilizzazione (dal 7,7%

[147] L'analisi si basa sul quesito riguardante la condizione professionale del soggetto 12 mesi prima dell'intervista. Si tratta di una domanda di tipo una retrospettivo, basata quindi sulla memoria e sulla valutazione soggettiva della propria condizione professionale a 12 mesi di distanza dall'intervista. La tabella è stata costruita invertendo la prospettiva dei dati. Piuttosto che considerare la provenienza degli soggetti attualmente collaboratori (retrospettiva), qui si è preferito considerare gli sbocchi dei collaboratori al tempo t-1; non si tratta tuttavia di una vera e propria analisi longitudinale in

del 2003/04 all'11,4% del 2006/07), in particolare le trasformazioni delle collaborazioni in lavoro dipendente a tempo indeterminato (da 4,8% a 8,2%). Si riduce quindi la permanenza dei collaboratori nell'area del lavoro a termine (da 83,1% a 77,6%), soprattutto la quota di coloro che, nell'anno successivo, sono ancora collaboratori (dal 77,1% del 2004 al 70,3% del 2007)[148].

Tab. 5 Condizione professionale dei collaboratori ad un anno di distanza (valori percentuali) – popolazione in età lavorativa. Anni 2003 - 2004 e 2006 - 2007

Condizione professionale di arrivo	2003 → 2004	2006 → 2007
Lavoro a termine	83,1	77,6
Dipendenti a termine	*5,1*	*6,6*
Collaboratori coord. cont.	*77,1*	*70,3*
Prestatori d'opera occasionale	*0,9*	*0,8*
Lavoro stabile	7,7	11,4
Dipendenti a tempo indeterminato	*4,8*	*8,2*
Autonomo	*3,0*	*3,3*
Non occupato	9,2	11,0
In cerca di occupazione	*3,8*	*3,5*
Non forze lavoro	*5,4*	*7,5*
Totale	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. - Div. V) su Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

5.3. I collaboratori contribuenti alla Gestione Separata INPS[149]

I contribuenti alla gestione dei lavoratori parasubordinati sono passati da 839 mila nel 1996 a un milione 808 mila unità nel 2006. La dinamica nel corso del periodo (vedi fig.1) evidenzia due periodi di flessione-stallo 1999-2000 e 2004-2005 che potrebbero essere correlati con le variazioni dell'aliquota contributiva introdotte con la finanziaria 2000 e la finanziaria 2004[150]. Il 2006 evidenzia, comunque, una ripresa del numero dei contribuenti pur in presenza di un ulteriore incremento dell'aliquota.

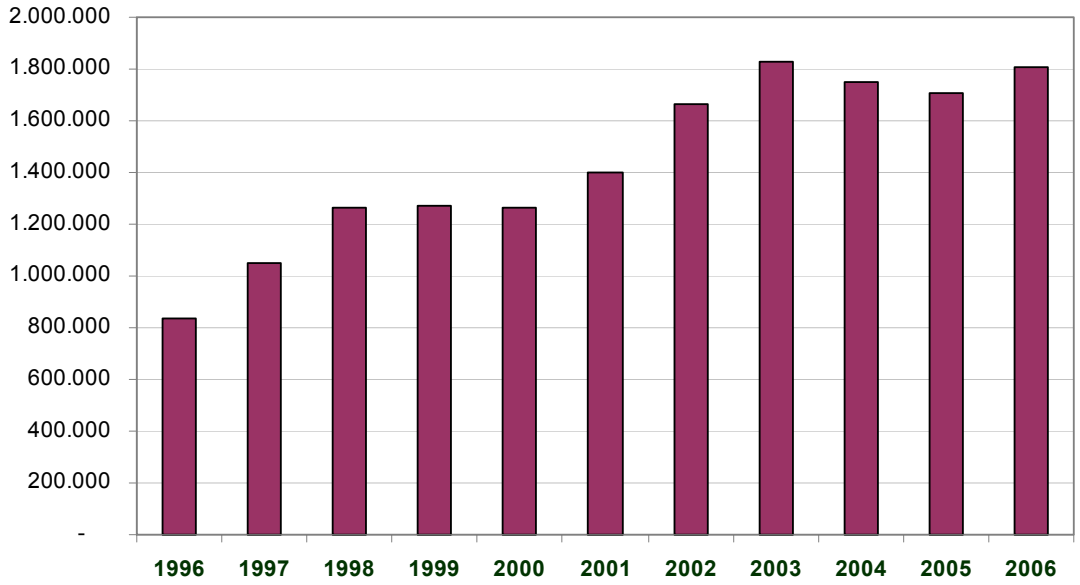
quanto la selezione degli individui è avvenuta ex-post (tempo t) e su una domanda retrospettiva e non all'inizio del periodo di riferimento (t-1).

[148] Il dato sulla permanenza nella condizione di "collaboratore" corrisponde con quanto pubblicato in "Il lavoro parasubordinato, 2006", INPS. Secondo gli autori "la gestione [separata dei parasubordinati] è caratterizzata da un turn-over molto forte: ogni anno tra il 20 ed il 30 per cento dei contribuenti è rappresentato da nuovi ingressi in assoluto, quelli cioè che nell'anno contribuiscono per la prima volta, mentre il 25-30 per cento esce dalla Gestione e nell'anno successivo non versa più alcuna contribuzione".

[149] Tratto dal Rapporto sui parasubordinati, 2008 (INPS)

[150] La finanziaria 2004 ha introdotto anche l'esenzione dell'obbligo contributivo in presenza di un reddito annuo inferiore a 5 mila euro.

Fig. 1 Numero dei contribuenti nel periodo 1996-2006

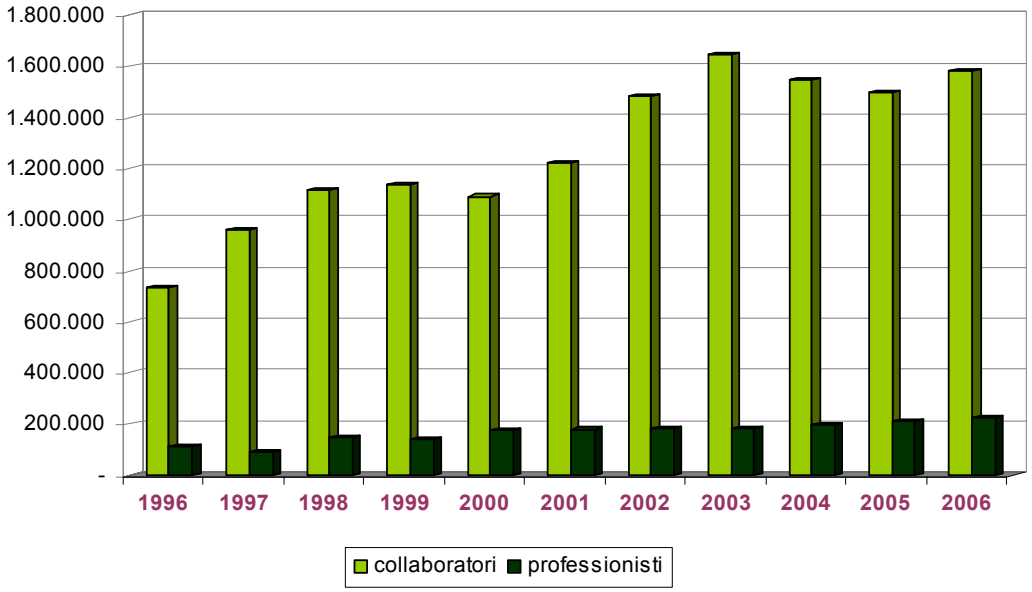


Fonte: Inps

Sul totale dei contribuenti 2006:

- i giovani con meno di 29 anni pesano, come per il 2005, per il 23,7%;
- la componente dei professionisti (quelli con partita IVA) è invariata rispetto al livello registrato nell'anno precedente pari al 12,3%.

Fig. 2 Numero dei professionisti e dei collaboratori nel decennio 1996-2006[151].

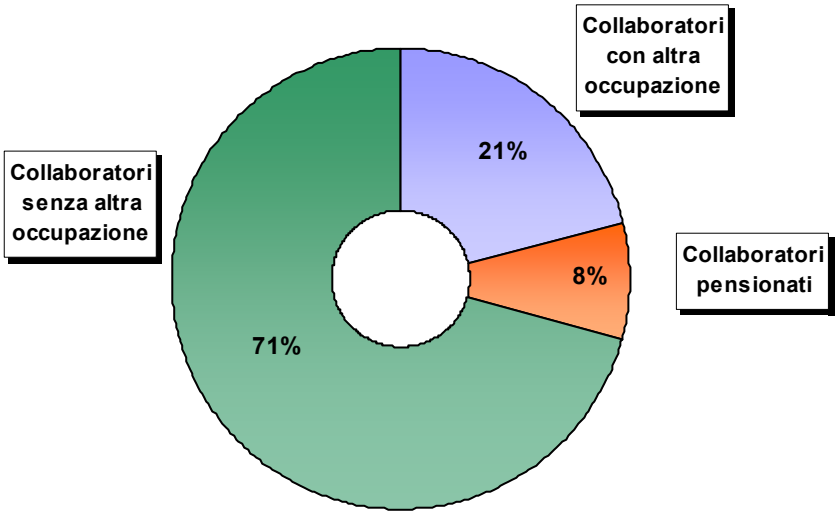


Fonte: Inps

[151] I soggetti con entrambe le tipologie di versamento sono stati conteggiati nella tipologia prevalente, cioè quella cui corrispondono contributi di importo più elevato.

L'incidenza dei lavoratori con attività "esclusiva" (quelli che non hanno altre fonti di reddito da lavoro) è pari al 71% del totale dei parasubordinati. Il 29% residuo è composto di soggetti che hanno un'altra attività (21%) o sono titolari di pensione diretta (8%).

Fig. 3 Numero dei collaboratori del 2006 distinti tra "senza altra occupazione", "con altra occupazione" e "pensionati"



Fonte: Inps

Dai contributi si può risalire alla base imponibile. Il reddito medio dei collaboratori risulterebbe pari a 15.230 euro.

Tab. 1 Distribuzione per classi di reddito dei collaboratori nel biennio 2005-2006

Classi di reddito* (in euro)	**Anno 2005**		**Anno 2006**	
	Numero dei collaboratori	in % del totale	Numero dei collaboratori	in % del totale
Fino a 500	113.300	7,55%	115.700	7,30%
500 - 5.000	495.500	33,03%	519.900	32,78%
5.000 - 10.000	256.000	17,06%	270.000	17,02%
10.000 - 25.000	370.500	24,70%	394.700	24,89%
25.000 - 50.000	161.500	10,76%	172.100	10,85%
50.000 - 75.000	51.800	3,45%	55.800	3,52%
oltre 75.000	51.700	3,45%	57.800	3,64%
Totale complessivo	1.500.300	100,00%	1.586.000	100,00%
Reddito medio	*14.930*		*15.230*	

* L'estremo inferiore della classe è escluso

Fonte: Inps

Il reddito medio è cresciuto per i collaboratori di tutte le età. Anche nel 2006 le donne hanno guadagnato la metà degli uomini, cioè €. 9.730 contro €. 19.350.

Da una prima analisi dei dati condotta con riferimento alle modalità di attività dal collaboratore emerge la netta prevalenza del settore delle "Servizi alle imprese e attività professionali" tra i collaboratori a titolo esclusivo, mentre i collaboratori a titolo concorrente sono maggiormente concentrati nell'Industrie estrattive, manifatturiere e dell'energia. Complessivamente i settori con il maggior numero di collaboratori, oltre a quelli già citati, sono il Commercio, dettaglio e ingrosso, e l'Istruzione (si pensi al frequente utilizzo delle collaborazioni da parte delle Università).

Tab. 2 Numero di collaboratori per settore di attività del committente e per modalità di attività ("esclusiva" o "concorrente") - anno 2006

Settore	Attività "esclusiva"		Attività "concorrente"		Totale	
	numero	in %	numero	in %	numero	in %
Agricoltura	5.600	0,5%	8.400	1,8%	14.000	0,90%
Industrie estrattive, manifatturiere e dell'energia	169.300	15,1%	101.300	21,8%	270.600	17,1%
Costruzioni	51.500	4,6%	31.300	6,7%	82.800	5,2%
Commercio al dettaglio e riparazioni	77.700	6,9%	39.800	8,6%	117.500	7,4%
Commercio all'ingrosso	68.400	6,1%	46.500	10,0%	114.900	7,3%
Alberghi, bar e ristoranti	24.300	2,2%	14.500	3,1%	38.800	2,5%
Trasporti e attività connesse	47.200	4,2%	16.000	3,4%	63.200	4,0%
Poste e telecomunicazioni	10.700	1,0%	700	0,2%	11.400	0,7%
Finanza, assicurazioni e attività ausiliarie	14.700	1,3%	16.200	3,5%	30.900	2,0%
Attività immobiliari e noleggio	29.700	2,6%	13.500	2,9%	43.200	2,7%
Informatica e attività connesse	59.400	5,3%	10.900	2,3%	70.300	4,4%
Ricerca e sviluppo	11.500	1,0%	2.600	0,6%	14.100	0,9%
Servizi alle imprese e attività professionali	225.200	20,1%	38.500	8,3%	263.700	16,6%
Altri servizi non altrove classificati	38.400	3,4%	15.600	3,4%	54.000	3,4%
Amministrazione pubblica	36.800	3,3%	16.200	3,5%	53.000	3,3%
Istruzione	89.500	8,0%	31.100	6,7%	120.600	7,6%
Sanità e assistenza sociale	51.100	4,6%	13.600	2,9%	64.700	4,1%
Organizzazioni associative	33.600	3,0%	25.800	5,6%	59.400	3,7%
Attività ricreative, culturali e sportive	39.800	3,5%	9.500	2,0%	49.300	3,1%
Non indicato	37.100	3,3%	12.400	2,7%	49.500	3,1%
Totale	**1.121.500**	**100,0%**	**464.400**	**100,0%**	**1.585.900**	**100,0%**

Fonte: Inps

6. Lavoro irregolare[152]

6.1. Le politiche di contrasto.

Tra il 2006 ed il 2007 è stata potenziata l'azione di contrasto del lavoro irregolare. Le innovazioni introdotte ad inizio legislatura dal decreto Bersani (L 248/06 art. 36 bis) e l'attività ispettiva che ha fatto seguito alla Circolare Ministeriale n°17 del giugno 2006 in materia di Call Center[153] sono state rafforzate dagli interventi contenuti nella legge finanziaria per il 2007. In particolare sono stati introdotti gli indici di congruità, il documento unico di regolarità contributiva (DURC) esteso a tutti i settori e non solo per quello delle costruzioni e l'agricoltura, una nuova procedura per la regolarizzazione ed il riallineamento retributivo e contributivo dei rapporti di lavoro totalmente irregolari, il potenziamento dell'organico degli ispettori del lavoro e del nucleo dei carabinieri assegnati ai compiti di vigilanza, sanzioni amministrative maggiorate per il mancato rispetto delle norme in materia di lavoro, di legislazione sociale. Con la Legge Finanziaria vengono anche attribuite nuove risorse per interventi strutturali ed innovativi (Fondo occupazione, Fondo per l'emersione del lavoro irregolare) e rafforzata l'azione di coordinamento e di valorizzazione dell'azione dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES) attraverso la costituzione di una *cabina di regia* a livello nazionale.

L'attività di contrasto e prevenzione del lavoro irregolare attuano quanto contenuto nella Strategia Europea dell'Occupazione dove a partire dal 2003 la lotta al lavoro irregolare è divenuta, anche per iniziativa dell'Italia, un tema prioritario[154]. Più di recente la Commissione Europea ha presentato una Comunicazione che ribadisce l'impegno dell'Unione al riguardo[155].

La conoscenza del fenomeno e la sua diffusione territoriale rappresentano quindi una precondizione per lo sviluppo di politiche mirate. Secondo le stime dell'ISTAT[156], tra il 2001 ed il 2005 il numero delle unità di lavoro irregolari decresce da 3,2 a 2,9 milioni. Il tasso di irregolarità dato dal rapporto percentuale tra ULA irregolari e ULA totali si attesta al 12,1%, il che mostrerebbe una flessione rispetto al dato del 2001 (13,8%). La riduzione interessa prevalentemente il lavoro dipendente dove le ULA irregolari si riducono di 300.000 unità passando da 2,6 milioni del 2001 a 2,3 milioni nel 2005. Una lieve crescita si noterebbe per il lavoro irregolare tra gli indipendenti.

In termini assoluti è nei servizi che si registra il volume maggiore di irregolarità (circa 2,2 milioni di unità), mentre in agricoltura (290 mila unità irregolari) e nell'industria (495 mila) il fenomeno è molto più circoscritto.

In termini relativi, al contrario, il tasso di irregolarità è in crescita in agricoltura, dove passa dal 20,9% nel 2001 al 22,2% del 2005, mentre si riduce nei servizi (dal 15,8% al 13,9%) e nell'industria (da 7,4% al 5,9%).

Nell'industria in senso stretto il fenomeno del lavoro non regolare raggiunge nel 2005 i livelli più elevati soltanto in alcuni comparti produttivi come il *tessile e l'abbigliamento* (9,1%) e l'*industria del legno* (6,8%), mentre nelle *costruzioni* il tasso risulta nel 2005 pari all'11,3%, in netto calo rispetto al 2001 (15,7%). All'interno del terziario, il fenomeno è particolarmente rilevante nel comparto del *commercio*, negli *alberghi*, nei *pubblici esercizi*, nei *servizi di riparazione* e nei *trasporti*. Nel comparto degli *altri servizi,* dove sono incluse diverse tipologie di occupazione

---

[152] A cura di Maurizio Sorcioni (Italia Lavoro Spa).

[153] Seguita dall'avviso comune delle Parti Sociali del 4 Ottobre 2006 per la corretta applicazione dei contratti di collaborazione a progetto.

[154] Risoluzione del Consiglio dell'Ottobre del 2003.

[155] Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee, 24 Ottobre 2007, COM(2007) 628 def.

[156] ISTAT *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale Anni 1980-2005 – Statistiche in Breve - Febbraio 2008.*

pubblica che offrono servizi alle famiglie, i tassi di irregolarità raggiungono l'11%, ma nel comparto dei *servizi domestici* la quota di *ULA* irregolari raggiunge livelli elevatissimi pari, nel 2005, al 53,4%.

Nel 2005 gli *irregolari residenti* rappresentano la componente più rilevante con 1 milione e 629 mila unità, mentre tra gli *stranieri non residenti* il volume è pari a 275 mila unità (9,3% delle unità di lavoro irregolari in complesso).

I tassi di irregolarità sono calcolati dall'ISTAT non solo in termini di unità di lavoro ma anche di occupati interni e di posizioni lavorative. Nel 2005 la quota di occupati interni irregolari è pari al 10,4% mentre quello delle posizioni lavorative raggiunge il 18,8%, per effetto del peso rilevante che assumono le posizioni plurime non dichiarate al fisco.

Nel settore del *commercio*, degli *alberghi*, dei *pubblici esercizi* e dei *trasporti*, per esempio, il tasso di irregolarità delle posizioni lavorative (29,7% nel 2005) è superiore sia a quello degli occupati interni (7,5%) che a quello delle unità di lavoro (19,1%); Nel *settore agricolo*, il tasso di irregolarità delle posizioni lavorative (17,8% nel 2005) è invece molto inferiore rispetto a quello riferito alle persone fisiche occupate (33,9%).

L'analisi dei volumi e dei tassi di irregolarità non restituisce a pieno la dimensione del fenomeno e per questa ragione l'ISTAT[157] fornisce *anche una stima del valore del lavoro irregolare all'interno* all'area del sommerso economico che rappresentava, nel 2004, complessivamente il 17,7% del PIL.

La quota che viene calcolata dall'istituto di ricerca è scomponibile in un 10,2% dovuto alla sottodichiarazione del fatturato, al rigonfiamento dei costi intermedi, all'attività edilizia abusiva e ai fitti in nero e in un 6,4% del PIL (*circa 89 miliardi di euro*) dovuto invece all'utilizzazione di lavoro non regolare.

La stima del valore economico del lavoro non dichiarato fornisce, quindi, un ulteriore elemento di valutazione per comprendere la rilevanza delle politiche di regolarizzazione ed emersione adottate negli ultimi anni, evidenziando come esse possano tradursi in un importante investimento sociale, determinando non solo un aumento dell'occupazione regolare ma anche un maggior volume di risorse da destinare alle politiche di welfare.

Come è noto il fenomeno del lavoro irregolare ha una forte connotazione territoriale. La diversa intensità del fenomeno a livello territoriale emerge chiaramente dall'esame dei *tassi di irregolarità regionali*, calcolati come rapporto percentuale tra le unità di lavoro irregolari di una regione e il complesso delle unità di lavoro occupate nella stessa area territoriale (vedi tab. 1).

La presenza del fenomeno è più rilevante nel Mezzogiorno ma è presente anche altrove. Il tasso di irregolarità è risultato pari al 19,6% nel Mezzogiorno, 10,7% nel Centro, 8,7% nel Nord. La Regione che presenta il più alto tasso di irregolarità è la Calabria (26,9%) la Lombardia il più basso (7,8%). Il differenziale è influenzato dalla specializzazione produttiva. Il Mezzogiorno, ad esempio, si caratterizza per tassi di irregolarità elevati nel *settore agricolo e nell'industria in senso stretto.* Il settore dell'edilizia registra tassi di irregolarità elevati nel Lazio e in tutte le Regioni del Mezzogiorno.

La tendenza emersa, tra il 2001 ed il 2005, è stata quella di una riduzione del volume di ULA irregolari anche se vi sono realtà territoriali in controtendenza.

[157] *ISTAT La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali Anni 2000-2004 Statistiche in breve- Dicembre 2006*

Tab. 1 Unità di lavoro non regolari e tassi di irregolarità regionali. Italia 2001 e 2005.

Regioni	Unità di Lavoro Irregolare		Tassi di Irregolarità regionali	
	2001	**2005**	**2001**	**2005**
Piemonte	207,5	189,6	10,8	9,7
Valle d'Aosta	6,1	6,6	10,0	10,8
Lombardia	406,7	349,2	9,4	7,8
Bolzano	22,7	23,4	9,1	9,1
Trento	20,8	20,5	9,1	8,8
Veneto	218,0	197,0	9,9	8,7
Friuli Venezia Giulia	66,3	57,6	11,4	10,2
Liguria	93,0	81,3	14,0	12,5
Emilia Romagna	193,0	166,0	9,4	8,0
Toscana	170,4	148,8	10,6	9,0
Umbria	54,7	45,8	14,8	12,3
Marche	80,6	67,8	11,8	9,5
Lazio	328,9	280,3	15,1	11,9
Abruzzo	69,1	62,7	13,5	12,5
Molise	22,0	22,2	18,2	18,6
Campania	408,4	356,2	23,0	20,0
Puglia	251,3	213,6	18,8	16,4
Basilicata	40,8	43,6	19,0	20,1
Calabria	163,7	175,2	26,0	26,9
Sicilia	345,6	326,3	23,0	21,4
Sardegna	110,6	117,6	18,4	19,4
Totale Italia	**3280,2**	**2951,3**	**13,8**	**12,1**
⇒*Nord-ovest*	713,3	626,7	10,2	8,8
⇒*Nord-est*	520,8	464,5	9,8	8,6
⇒*Centro*	634,6	542,7	13,1	10,7
⇒*Mezzogiorno*	1411,5	1317,4	21,1	19,6

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT Anni 1980-2005

6.2. L'indagine Eurobarometro: la percezione del lavoro irregolare nell'Unione Europea

Il fenomeno del lavoro irregolare riguarda oggi la gran parte dei Paesi europei ed al fine di contribuire ad una sua migliore e più approfondita analisi, recentemente l'Eurobarometro[158] ha condotto un'indagine pilota sulla percezione e sulla partecipazione ad attività di lavoro non dichiarato nei 27 paesi dell'Unione. L'indagine, basata su un campione di 26.755 persone sopra ai 15 anni dei 27 Paesi Membri, è stata condotta per conto della *Direzione Generale Occupazione, Affari sociali e pari opportunità* della Commissione Europea, fornisce interessanti spunti di riflessione anche se è consigliabile molta cautela nell'interpretazione dei risultati. L'indagine si proponeva di rilevare la domanda di beni e servizi che incorporano lavoro irregolare; l'offerta di lavoro irregolare e la percezione soggettiva del rischio e l'efficacia delle sanzioni esistenti, rilevando altresì i livelli di tollerabilità sociale del fenomeno da parte dell'opinione pubblica.

[158] Eurobarometer Undeclared Work in the European Union - *Special Eurobarometer 284/ Wave 67.3 – TNS Opinion & Social - October 2007.*

La percentuale totale di cittadini europei che dichiara di aver acquistato negli ultimi 12 mesi beni o servizi che potenzialmente incorporano lavoro non dichiarato, ammonta a circa l'11%. Ma la percezione è molto diversa da paese a paese con punte del 27% in Danimarca e Olanda a fronte di percentuali decisamente più basse in paesi come Germania (6%) e Francia (10%). E' interessante notare come i paesi dove il fenomeno sembra assumere un peso decisamente maggiore, quali l'Italia (12%), la Grecia (17%) e la Spagna, si registri una percezione decisamente inferiore (Tab. 2).

L'indagine rileva anche la fonte di approvvigionamento dei beni e servizi. Più del 68% del campione dichiara di averli acquistati prevalentemente da privati o da familiari. Il 48% dichiara di averli acquistati da amici o conoscenti; un ulteriore 28% sostiene di averli acquistati fuori dalla propria rete di relazioni e circa un quinto degli intervistati dichiara di averli acquistati da aziende.

Tab. 2 Percentuale di cittadini che dichiarano di aver acquistato negli ultimi 12 mesi beni o servizi che si ritiene siano stati realizzati facendo ricorso a lavoro irregolare. Anno 2007

Paesi UE	Acquisto di servizi	Acquisto di beni	Acquisto di beni o servizi
EU 27	**9**	**6**	**11**
Belgio	15	8	18
Bulgaria	10	11	14
Repubblica Ceca	11	9	15
Danimarca	24	14	27
Germania	5	3	6
Estonia	12	8	14
Grecia	14	7	17
Spagna	5	2	6
Francia	7	6	10
Irlanda	7	2	8
Italia	11	9	12
Cipro	1	1	2
Lettonia	21	17	24
Lituania	10	8	12
Lussemburgo	12	5	14
Ungheria	11	6	12
Malta	15	10	17
Olanda	24	7	27
Austria	15	6	17
Polonia	5	5	8
Portogallo	6	6	7
Romania	9	9	11
Slovenia	14	10	17
Slovacchia	12	9	15
Finlandia	10	4	11
Svezia	18	11	23
Regno Unito	7	5	9

Fonte: Eurobarometer Undeclared Work in the European Union

Il secondo focus dell'indagine europea è quello dell'offerta di lavoro non dichiarato in particolare la quota di cittadini che nel corso degli ultimi 12 mesi dichiara di aver svolto lavoro irregolare (remunerato attraverso pagamento in moneta o in beni). I cittadini europei che dichiarano di aver svolto lavoro non dichiarato negli ultimi 12 mesi è pari al 5% del totale con forti differenze da paese a paese (Tab. 3).

Tab. 3 Cittadini che hanno dichiarato di aver svolto, negli ultimi 12 mesi, attività di lavoro non dichiarato* per il quale è stato pagato in denaro o in natura. Anno 2007 (Valori %)

Paesi UE	Hanno svolto	Non hanno svolto	Non hanno risposto	Non sanno	Totale
EU 27	**5**	**92**	**2**	**1**	**100**
Belgio	6	93	1	-	100
Bulgaria	5	89	4	2	100
Repubblica Ceca	7	90	3	-	100
Danimarca	18	81	1	-	100
Germania	3	95	1	1	100
Estonia	11	84	3	2	100
Grecia	4	95	1	-	100
Spagna	3	95	2	-	100
Francia	6	93	-	1	100
Irlanda	4	85	3	8	100
Italia	3	91	4	2	100
Cipro	1	95	1	3	100
Lettonia	15	81	3	1	100
Lituania	7	91	1	1	100
Lussemburgo	5	94	1	-	100
Ungheria	7	89	4	-	100
Malta	2	97	1	-	100
Olanda	13	86	1	-	100
Austria	7	86	4	3	100
Polonia	5	91	2	2	100
Portogallo	3	93	2	2	100
Romania	4	89	4	3	100
Slovenia	5	92	3	-	100
Slovacchia	6	92	1	1	100
Finlandia	4	94	1	1	100
Svezia	10	89	-	1	100
Regno Unito	2	95	2	1	100

* Si intende lavoro per il quale non sono state pagate tasse e previdenza sociale alle autorità competenti.

Fonte: Eurobarometer Undeclared Work in the European Union 2007

La percentuale più elevata di coinvolgimento in attività non dichiarate è presente in Danimarca (18%), Lettonia (15%), Olanda (13%), Estonia (11%) e Svezia (10%). Tale percentuale è decisamente più elevata di quella dei Paesi del Sud Europa a dimostrare più una differenza di sensibilità che di incidenza del fenomeno. In Italia la percentuale del 3% è allineata al risultato del Regno Unito (2%), della Germania (3%). Sono risultati in qualche modo sorprendenti anche se si tiene conto che l'indagine è sulla percezione del fenomeno. Secondo i cittadini del Sud dell'Europa l'attività di lavoro non regolare è un'attività a carattere ricorrente mentre per quelli del Nord Europa si tratta per lo più di episodi saltuari. Resta comunque il fatto che oltre un quarto dei lavoratori che

dichiarano di aver svolto lavoro irregolare lo farebbe in modo sistematico, un dato decisamente rilevante.

E' interessante considerare le risposte allo stesso quesito del sottoinsieme dei lavoratori dipendenti (Tab. 4). La media EU 27 rimane la stessa (5%) ma si registra un forte aumento per i Paesi del Sud Europa, a conferma della maggiore diffusione che in questi paesi ha il lavoro irregolare nell'ambito di attività di lavoro dipendente.

Tab. 4 Lavoratori dipendenti che dichiarano di aver svolto, negli ultimi 12 mesi, attività di lavoro non dichiarato* per il quale sono stati pagato in denaro o in natura. Anno 2007 (Valori %)

Paesi UE	Hanno svolto	Non hanno svolto	Non hanno risposto	Non sanno	Totale
EU 27	**5**	**89**	**3**	**3**	**100**
Belgio	6	94	-	-	100
Bulgaria	14	73	6	7	100
Repubblica Ceca	3	93	4	-	100
Danimarca	2	97	-	1	100
Germania	1	96	2	1	100
Estonia	8	88	1	3	100
Grecia	3	97	-	-	100
Spagna	5	86	6	3	100
Francia	1	96	1	2	100
Irlanda	2	73	3	22	100
Italia	7	79	10	4	100
Cipro	4	93	-	3	100
Lettonia	17	78	3	2	100
Lituania	11	86	1	2	100
Lussemburgo	1	98	-	1	100
Ungheria	8	84	7	1	100
Malta	1	96	-	3	100
Olanda	2	98	-	-	100
Austria	4	85	5	6	100
Polonia	11	84	2	3	100
Portogallo	4	86	4	6	100
Romania	23	46	7	24	100
Slovenia	5	92	2	1	100
Slovacchia	7	82	1	10	100
Finlandia	3	97	-	-	100
Svezia	3	97	-	-	100
Regno Unito	1	97	1	1	100

* Si intende lavoro per il quale non sono state pagate tasse e previdenza sociale alle autorità competenti.

Fonte: Eurobarometer Undeclared Work in the European Union 2007

6.2.1 La percezione del rischio irregolarità

Il 55% degli intervistati ritiene che il rischio di essere individuati nel momento in cui si svolge un lavoro irregolare sia basso e solo un terzo (32%) sostiene il contrario. Le percentuali differiscono da paese a paese, ma entro certi limiti. Riguardo al tipo di sanzione che dovrebbe essere comminata è stato possibile rilevare che per il 60% dei cittadini europei, oltre al pagamento delle tasse e contributi evasi dovrebbero esser previste delle multe. Per altri anche la reclusione. Nei Paesi nordici, in Francia, Germania e Regno Unito più di tre quarti dei rispondenti sono orientati verso una maggiore severità delle sanzioni mentre in Italia, Grecia e Spagna la percentuale è di 10 punti più bassa, a fronte di quote di non rispondenti decisamente elevate.

Nella Tab. 5 sono riportate invece le ragioni che spingono a svolgere lavoro irregolare o non dichiarato. Secondo il 26% degli intervistati la causa principale del lavoro irregolare sarebbero il livello troppo basso dei salari del mercato regolare; per il 17% quello troppo alto di tasse e contributi. Il 12% degli intervistati attribuisce il fenomeno alla mancanza di controllo da parte delle

autorità, il 10% alla mancanza di lavoro regolare. E' possibile che la tolleranza sociale maggiore derivi anche dalla maggiore criticità dei mercati del lavoro nazionali e che il lavoro sommerso venga percepito, soprattutto dai lavoratori più svantaggiati, come un vincolo piuttosto che un'opportunità.

Tab. 5 Ragioni che inducono a svolgere lavoro irregolare. Anno 2007 (Valori % sul totale risposte)

Paesi UE	Burocrazia, difficoltà ad operare nell'economia regolare	Mancanza di controlli da parte delle autorità	Sanzioni troppo blande	Mancanza di alternative in alcuni settori o regioni	Bassi salari	Mancanza di lavoro regolare	Assenza di interventi da parte dello stato per sostenere i lavoratori irregolari	Esigenza di acquistare i beni ed i servizi a buon mercato	Tasse e costi della previdenza sociale troppo elevati	Non risponde	Altre risposte	Non sa	Totale
EU 27	**8**	**12**	**5**	**8**	**26**	**10**	**3**	**2**	**17**	**1**	**2**	**6**	**100**
Belgio	5	12	5	6	26	5	3	2	31	-	3	2	100
Bulgaria	9	23	5	11	22	9	7	1	7	-	-	6	100
Repubblica Ceca	9	19	7	10	20	7	5	2	15	1	1	4	100
Danimarca	5	11	4	2	11	1	1	15	39	-	6	5	100
Germania	8	7	3	7	32	14	3	4	18	1	1	2	100
Estonia	6	11	5	7	35	4	3	1	16	2	2	8	100
Grecia	4	23	7	5	30	11	7	1	12	-	-	-	100
Spagna	5	18	7	9	19	8	2	2	10	1	3	16	100
Francia	6	13	3	6	35	11	2	2	16	-	2	4	100
Irlanda	11	14	9	8	13	6	3	1	13	1	4	17	100
Italia	7	14	6	11	13	17	4	1	17	1	2	7	100
Cipro	3	30	10	2	32	2	3	2	10	-	1	5	100
Lettonia	5	7	2	3	44	3	10	1	21	-	1	3	100
Lituania	12	10	3	3	19	5	9	1	30	1	-	7	100
Lussemburgo	6	12	4	6	25	7	3	5	19	-	7	6	100
Ungheria	5	7	8	7	13	11	5	2	35	1	2	4	100
Malta	2	21	6	2	24	5	1	2	28	-	2	7	100
Olanda	9	14	5	3	22	4	2	8	23	-	7	3	100
Austria	5	9	6	15	22	17	2	8	11	1	1	3	100
Polonia	9	6	4	11	30	11	4	-	19	-	1	5	100
Portogallo	8	15	5	5	17	9	9	-	21	2	1	8	100
Romania	15	13	2	8	26	10	4	1	10	-	-	11	100
Slovenia	4	10	5	4	40	23	4	1	6	-	1	2	100
Slovacchia	9	12	3	17	25	16	3	1	11	-	1	2	100
Finlandia	20	11	6	4	21	7	2	4	20	-	3	2	100
Svezia	7	8	4	3	17	10	1	10	32	2	3	3	100
Regno Unito	6	11	9	3	37	5	3	1	11	1	3	10	100

Fonte: Eurobarometer Undeclared Work in the European Union 2007

Svolgere lavoro irregolare o acquistare beni e servizi che lo incorporano significa, comunque, un coinvolgimento consapevole e un altrettanto consapevole allontanamento dalle norme sociali. Il dato significativo è che larga parte dell'opinione pubblica europea è consapevole di questo principio

dal momento che, come vedremo, esprime un basso livello di tolleranza culturale verso il fenomeno.

Nell'indagine è stato chiesto di giudicare alcuni comportamenti socialmente trasgressivi, dando un punteggio da 1 a 10, associando il punteggio massimo alla totale accettabilità del comportamento. I giudizi sono apparsi complessivamente severi.

Come si desume dai punteggi rilevati nei diversi Stati membri (**Tabella 6)** il lavoro irregolare è considerato severamente se utilizzato dalle imprese. Al contrario se il lavoro non dichiarato è utilizzato dalle famiglie, nonostante sia considerato un fatto disdicevole, è accettato di più rispetto agli altri comportamenti trasgressivi. In Italia i livelli medi di accettabilità, pur non discostandosi particolarmente da quelli della media EU, sono decisamente maggiori a conferma del fatto che culturalmente il lavoro irregolare è considerato "un male per certi versi necessario". In questo senso va richiamata la quota di italiani che indica la mancanza di alternative in alcune regioni (11%) o, più in generale, la mancanza di lavoro (17%) con una frequenza molto superiore alla media europea a conferma di come i fattori sociali ed economici influiscano in modo rilevante anche sulla percezione stessa del fenomeno.

Tab. 6 Giudizio su alcuni comportamenti sociali*. Anno 2007

Paesi UE	Percepire sostegni al reddito senza averne diritto	Usare i mezzi pubblici senza avere il biglietto	Assunzione da parte di famiglie di persone che svolgono lavoro non dichiarato	Lavoratori non dichiarati da parte delle imprese	Evadere le tasse dichiarando solo parzialmente il reddito	Media dei punteggi sui diversi Item
EU 27	**1,9**	**2,8**	**3,5**	**2,3**	**2,5**	**2,5**
Belgio	1,8	2,7	4,2	2,7	3,0	2,8
Bulgaria	2,1	2,6	4,0	2,6	2,9	2,8
Repubblica Ceca	2,0	3,0	4,3	2,8	3,1	2,9
Danimarca	1,5	2,3	4,4	2,2	2,5	2,5
Germania	1,7	2,6	3,9	1,9	2,3	2,3
Estonia	2,1	2,4	4,7	2,3	2,4	2,6
Grecia	1,7	2,0	2,6	1,7	2,1	1,9
Spagna	2,1	3,1	2,7	2,1	2,2	2,3
Francia	1,5	3,2	3,3	2,0	2,4	2,3
Irlanda	2,2	3,2	3,6	2,4	2,6	2,7
Italia	2,1	2,9	3,4	2,8	3,0	2,8
Cipro	1,3	1,6	2,3	1,5	1,6	1,6
Lettonia	3,1	3,2	5,1	3,2	3,7	3,5
Lituania	2,5	3,0	5,3	2,9	3,1	3,1
Lussemburgo	1,5	2,7	3,9	1,6	2,2	2,1
Ungheria	2,6	3,0	4,0	2,7	3,0	2,9
Malta	1,4	1,9	2,0	1,5	1,6	1,7
Olanda	1,5	2,5	4,8	2,3	2,6	2,6
Austria	2,7	3,8	4,3	2,9	3,4	3,3
Polonia	2,1	2,8	3,9	2,7	2,6	2,7
Portogallo	2,2	2,9	3,1	2,6	2,9	2,7
Romania	2,1	2,9	4,1	2,4	2,7	2,7
Slovenia	1,8	2,6	3,6	2,1	2,2	2,4
Slovacchia	2,0	2,8	4,0	2,9	2,9	2,9
Finlandia	1,8	2,2	2,6	1,6	1,8	1,9
Svezia	1,2	2,3	3,7	1,8	1,8	2,1
Regno Unito	1,7	2,6	2,6	2,0	2,1	2,1

* Punteggio da 1 a 10 con 1= assolutamente inaccettabile e 10 = assolutamente accettabile

Fonte: Eurobarometer Undeclared Work in the European Union 2007

L'economia ed il lavoro sommerso sono fatti ben presenti ai cittadini europei direttamente o indirettamente attraverso l'acquisto di beni e servizi. L'indagine Eurobarometro mostrerebbe che il fenomeno è presente non solo nei Paesi di nuovo ingresso ed in quelli dell'area mediterranea, ma anche in quelli meno propensi alla trasgressione delle regole sociali (Paesi Nordici e dell'Europa Centro Occidentale). Il giudizio sul lavoro irregolare è critico. Prevale un sentimento di insoddisfazione per la scarsa vigilanza e per l'insufficienza delle sanzioni.

7. L'attività ispettiva[159]

7.1. Profili organizzativi[160]

L'attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione sociale e dei contratti collettivi di lavoro è affidata ad organi di vigilanza con funzioni specifiche e limitate ai settori di propria competenza (*in primis* Inps e Inail) e, in via generale, al corpo degli Ispettori del Lavoro in forza presso le Direzioni Provinciali del Lavoro[161], che esercitano poteri propri in materia penale (in qualità di ufficiali di polizia giudiziaria) e in materia amministrativa (in applicazione delle disposizioni di cui alla Legge n. 689/1981, nonché alle altre normative specifiche). Nel 2004, con il D.Lgs. n. 124 che ha dato attuazione alla delega di cui all'articolo 8 della L. n. 30/2003 (c.d. Legge Biagi), si è provveduto alla "razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro", dettando una disciplina che ha inciso profondamente sui poteri attribuiti al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e degli Enti previdenziali.

Il Servizio Ispezioni del Lavoro (SIL) della Direzione Provinciale del Lavoro, distinto in Sezione Vigilanza Ordinaria e Sezione Vigilanza Tecnica (quest'ultima specializzata nel settore edilizio), si occupa, in particolare, della repressione delle violazioni in materia di lavoro, ma anche di favorire, ove possibile, la conciliazione tra datore di lavoro e lavoratore (c.d. "conciliazione monocratica").

A livello centrale, è stata istituita, inoltre, la Direzione Generale dell'Attività Ispettiva, con compiti di coordinamento a livello nazionale delle funzioni di vigilanza (Box 6).

Presso le Direzioni Provinciali del Lavoro opera, infine, il Nucleo Carabinieri per la Tutela del Lavoro, dipendente gerarchicamente dal Comando Carabinieri, ma funzionalmente dal Direttore della Direzione Provinciale del Lavoro, con poteri analoghi a quelli degli ispettori del lavoro, fatta eccezione per il potere di conciliazione monocratica.

Accanto al personale ispettivo delle Direzioni Provinciali del Lavoro operano, come accennato, anche altri organi di vigilanza (*in primis* gli enti previdenziali, Inps e Inail, con poteri limitati all'ambito della contribuzione previdenziale e assistenziale), che possono emettere provvedimenti limitatamente ai settori di propria competenza.

I temi del lavoro irregolare e dell'economia sommersa sono da diversi anni oggetto di particolare attenzione da parte delle istituzioni comunitarie, nazionali e regionali e diverse sono state le azioni di natura normativa intraprese al fine di ampliare gli strumenti di contrasto al lavoro nero e di favorirne l'emersione. La lotta al sommerso costituisce un importante campo di azione anche nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione. Sulla base della Risoluzione del Consiglio d'Europa del 29 ottobre 2003, gli Stati membri si sono, infatti, impegnati a: i) introdurre azioni di prevenzione e sanzioni; ii) sviluppare sistemi di valutazione del lavoro sommerso nelle sue varie manifestazioni; iii) monitorare e rafforzare i risultati delle azioni di emersione; iv) cooperare nell'analisi delle caratteristiche comuni del lavoro nero in tutti gli Stati membri, tramite un approccio comune nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione.

Inoltre, al fine di rilevare le frequenti situazioni di illegalità diffuse sul territorio nazionale, negli ultimi anni sono state promosse numerose campagne ispettive in tutti i comparti produttivi e, in particolare nel 2007, soprattutto nel settore dell'edilizia, nel quale il fenomeno del lavoro

[159] A cura di G. Gaddi (Ministero del Lavoro e delle Previdenza Sociale, D.G. per l'Attività Ispettiva)

[160] Il paragrafo è stato curato da Giovanna Cruciani e Rossana Lo Schiavo

[161] Le Direzioni Provinciali, presenti in ogni Provincia e facenti capo al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, hanno assorbito in sé i compiti del vecchio Ispettorato del Lavoro, soppresso a seguito della nuova ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni ex D. Lgs. n.469/1997, reso esecutivo con D.M. del 7 novembre 1997.

sommerso si presenta con elevata frequenza, tanto da ripercuotersi spesso con gravi conseguenze anche nel campo della sicurezza sul lavoro.

Box 6 – La Direzione Generale per l'Attività Ispettiva

La Direzione Generale per l'Attività Ispettiva, istituita con l'articolo 2 del Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124, è stata inserita, con il DPR 29 luglio 2004, n. 244 "Regolamento di riorganizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali", tra le Direzioni Generali in cui si articola il Ministero ed è organizzata in tre Divisioni che svolgono i compiti attribuiti dall'art. 4 del D.M. 1° dicembre 2004 *(DIVISIONE I: Consulenza, contenzioso, formazione del personale ispettivo e affari generali; DIVISIONE II: Coordinamento della vigilanza ordinaria; DIVISIONE III: Coordinamento della vigilanza tecnica)*.

La Direzione, operativa dal 1° gennaio 2005, esercita le seguenti funzioni:

- direzione e coordinamento delle attività ispettive svolte dai soggetti – compresi gli Enti previdenziali - che effettuano vigilanza in materia di tutela dei rapporti di lavoro, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e di legislazione sociale;
- indirizzo, programmazione e controllo dell'attività di vigilanza ispettiva degli organi periferici del Ministero;
- indirizzo, programmazione e controllo dell'attività di vigilanza ispettiva di competenza sull'applicazione della legislazione attinente la sicurezza sui luoghi di lavoro (limitatamente al settore edile), ivi compreso il servizio ispettivo per la sicurezza mineraria e gli interventi straordinari;
- vigilanza sul trattamento giuridico ed economico del personale delle aziende autoferrotranviarie e delle gestioni governative;
- vigilanza sul trattamento previdenziale ed assistenziale del personale delle aziende autoferrotranviarie e delle gestioni governative, del lavoro marittimo, portuale e della pesca, degli addetti ai servizi di trasporto aereo;
- vigilanza in materia di trattamento giuridico ed economico del personale degli enti previdenziali.

7.2. I risultati dell'attività ispettiva

I risultati complessivamente raggiunti nell'anno 2007 dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali sul territorio nazionale per mezzo dei propri uffici periferici (Direzioni Provinciali del Lavoro coordinate dalle Direzioni Regionali del Lavoro) evidenziano, rispetto al 2006, un interessante segnale di ripresa dell'attività ispettiva, con un incremento generale di tutti gli indicatori: + 30,75% di aziende ispezionate; + 46,31% di aziende trovate irregolari; +89,21% di lavoratori irregolari di cui +40,40% di lavoratori in nero; +3,78% di recupero di contributi e premi evasi.

Inoltre, nel 2007 sono state promosse diverse iniziative di vigilanza straordinaria coordinate dalla Direzione Generale per l'Attività Ispettiva e dal Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, mirate al controllo e alla repressione in specifici settori produttivi o in circoscritti ambiti territoriali e che hanno visto, in molti casi, il coinvolgimento degli altri soggetti istituzionali preposti ad azioni di vigilanza (Inps, Inail, Enpals, Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, ecc.).

I dati aggregati (Ministero, Enpals, Inail e Inps) confermano, anche in questo caso, seppure con una minore enfasi, la generale ripresa dell'attività ispettiva, con un incremento di tutti gli indicatori: + 17,92% di aziende ispezionate; + 20,44% di aziende irregolari; + 45,95% di lavoratori irregolari di cui + 12,84% di lavoratori in nero; + 22,90% di recupero di contributi e premi evasi (tab.1).

Inoltre, rispetto all'anno 2006, si evidenzia un incremento di circa il 64% del rapporto tra aziende ispezionate ed aziende irregolari (173.780/271.223).

Tab. 1 Risultati dell'attività ispettiva. Dati nazionali. Anni 2006 e 2007

Ente	Anno	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	Lavoratori irregolari	Lavoratori totalmente in nero	Recupero contributi e premi evasi (migliaia)
Min. Lavoro + Regione Siciliana	2006	150.854	69.174	85.321	37.749	257.740
	2007	197.247	101.209	161.437	52.998	267.471
	Variazione %	*+30,75%*	*+46,31%*	*+89,21%*	*+40,40%*	*+3,78%*
INPS	2006	110.617	88.642	68.689	60.521	1.153.974
	2007	114.360	91.579	72.032	60.854	1.498.470
	Variazione %	*+3,38%*	*+3,31%*	*+4,87%*	*+0,55%*	*+29,85%*
INAIL	2006	28.322	22.776	28.546	24.726	85.775
	2007	30.106	24.666	34.275	24.790	81.823
	Variazione %	*+6,30%*	*+8,30%*	*+20,07%*	*+ 0,26%*	*- 4,61%*
ENPALS	2006	533	434	6.739	1.568	11.933
	2007	650	569	8.531	1.913	7.342
	Variazione %	*+21,95%*	*+31,11%*	*+26,59%*	*+ 22,00%*	*- 38,48%*
Riepilogo Generale	2006	290.326	181.026	189.295	124.564	1.509.422
	2007	342.363	218.023	276.275	140.555	1.855.106
	Variazione %	*+17,92%*	*+20,44%*	*+45,95%*	*+12,84%*	*+22,90%*

Fonte: D.G. per l'Attività Ispettiva, Min. Lavoro e Previdenza Sociale

7.2.1. Monitoraggio dei Provvedimenti di sospensione nel settore edile

A seguito dell'introduzione dell'art. 36 bis del Decreto Legge n. 223/2006 convertito con Legge n. 248/2006, che conferisce al personale ispettivo delle Direzioni Provinciali del Lavoro l'incisivo potere di sospensione dell'attività delle aziende che effettuano lavorazioni nell'ambito dei cantieri edili, in caso di impiego di personale in nero in misura pari o superiore al 20 % del totale dei lavoratori regolarmente occupati, ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di orario di lavoro, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ha svolto un'accurata azione di vigilanza nel settore edile, i cui risultati sono illustrati nel prospetto A.

Nel periodo dal 12 agosto 2006 (data di entrata in vigore della disposizione normativa sopra richiamata) al 31 dicembre 2007, attraverso il capillare controllo effettuato su tutto il territorio nazionale sono stati ispezionati 37.129 cantieri edili presso i quali sono state trovate 58.330 aziende, di cui il 57% irregolari (n. 33.470).

Il provvedimento di sospensione ha interessato 3.052 aziende di cui:

1) 3.013 per la presenza di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati;
2) 39 per reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale di cui al Decreto legislativo n. 66/2003.

E' interessante sottolineare che le 3.013 aziende destinatarie del provvedimento di sospensione hanno impiegato circa il 63% di lavoratori in nero rispetto al totale dei lavoratori regolari occupati nei cantieri *(5.723/9.095)*.

La revoca dei suddetti provvedimenti per avvenuta regolarizzazione si è avuta in 1.257 casi, pari al 41% dei provvedimenti di sospensione adottati *(1.257/3.052)*.

Prospetto A - Monitoraggio dei Provvedimenti di sospensione nel settore edile (applicazione art.36 bis, D.L. 223/2006, conv. L. 248/2006). Anni 2006 e 2007

Attività di vigilanza nel settore edile dal 12 agosto 2006 al 31 dicembre 2007 (17 mesi)

	accessi in cantiere			provvedimento sospensione lavori						Percentuale di revoche rispetto ai provvedimenti di sospensione adottati
	cantieri ispezionati	aziende ispezionate operanti nei cantieri	di cui irregolari	sospensione per impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati				sospensione per reiterate violazioni della disciplina in materia di orario di lavoro (D.Lgs. 66/2003)	provvedim, revocati per regolarizza-zione	
				numero provvedimenti	lavoratori impiegati					
					regolari	in nero	di cui clandestini			
totale	37.129	58.330	33.470	3.013	9.095	5.723	914	39	1.257	41%
				3.052						
				1.160	**Provvedimenti extra edile (ex art. 5 L. n. 123/2007)**				**786**	**68%**
				4.212	**Totale provvedimenti**				**2.043**	**49%**

		sanzioni							
		sanzioni amministrative					sanzioni penali		
		maxisan-zione*	tesserino ricono-scimento	registro cantiere	comunicazione assunzione preventiva	altro	sorveglianza sanitaria	formazione e informazione	altro
totale dal 12 agosto 2006 al 31 dicembre 2007	numero provvedimenti	6.564	11.993	453	6.624	26.284	2.246	1.928	33.393
	importi in €	34.480.701	2.367.744	218.623	1.600.768	15.684.224	1.738.982	2.015.992	18.656.764
				Totale sanzioni amministrative		**54.352.060**		**Totale sanzioni penali**	**22.411.738**

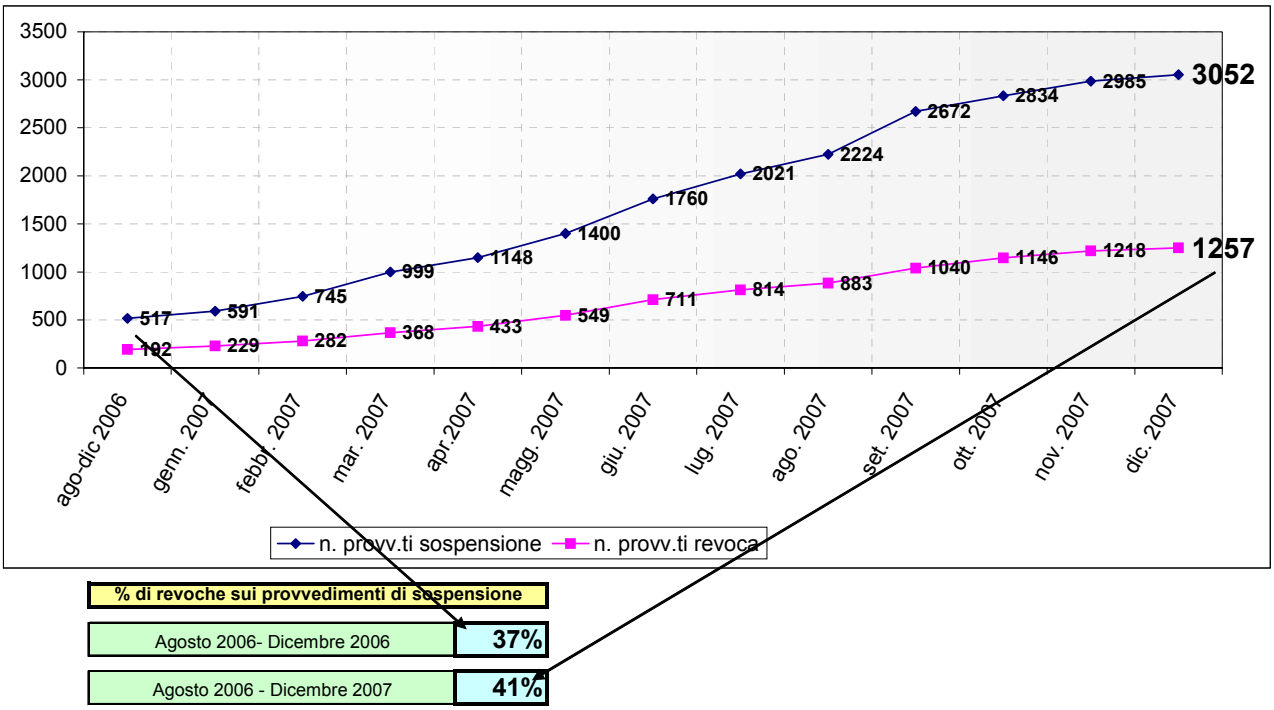
*sanzione applicata per l'impiego di lavoratori in nero indipendentemente dall'adozione del provvedimento di sospensione

Fonte: D.G. per l'Attività Ispettiva, Min. Lavoro e Previdenza Sociale

In merito all'andamento delle citate revoche (fig.1), occorre muovere due considerazioni: da un lato, la circostanza che, a differenza delle aziende appartenenti agli altri settori merceologici, i cantieri edili sono itineranti, con la conseguenza che la sospensione dell'attività in un cantiere, non costituendo paralisi dell'attività *in toto*, ma al più spingendo l'azienda a trovarsi un ulteriore cantiere ove operare nuovamente, non incentiva la stessa a regolarizzarsi, almeno nei casi in cui sia di piccole dimensioni; dall'altro, l'elemento per cui, fino all'entrata in vigore della recente Legge n.123/2007[162], la regolarizzazione si intendeva riferita, oltre ai rapporti di lavoro, anche al pagamento di tutte le sanzioni irrogate, derivandone, conseguentemente, un disincentivo alla medesima regolarizzazione.

[162] La l. n. 123/07, ai fini della revoca del provvedimento di sospensione, ha infatti previsto il pagamento della sola sanzione aggiuntiva pari ad un quinto di quelle immediatamente contestate e non l'intero ammontare di quest'ultime.

Fig. 1 Andamento provvedimenti di sospensione e di revoca - settore edile (ex art. 36 bis L. n. 248/2006



Fonte: D.G. per l'Attività Ispettiva, Min. Lavoro e Previdenza Sociale

Tab. 2 Effetti occupazionali e contributivi dell'applicazione dell'art.36 bis in edilizia. Anni 2006-2007

	Assunzioni (dati INAIL)	Cessazioni (dati INAIL)	Saldo occupazionale	Saldo contributivo (dati INPS, migliaia di euro)
Anno 2006				
Agosto	29.894	46.488	-16.594	-8.760
Settembre	84.069	65.165	18.904	7.710
Ottobre	109.719	61.044	48.675	20.482
Novembre	75.778	59.655	16.123	6.801
Dicembre	44.545	100.683	-56.138	-23.101
Anno 2007				
Gennaio	91.459	58.023	33.436	13.789
Febbraio	84.389	56.925	27.464	10.568
Marzo	85.134	65.148	19.986	6.317
Aprile	73.059	56.633	16.426	7.210
Maggio	84.849	66.015	18.834	8.569
Giugno	81.783	67.856	13.927	7.348
Luglio	72.076	76.140	-4.064	-2.347
Agosto	30.875	55.253	-24.378	-11.230
Settembre	86.404	69.407	16.997	8.342
Ottobre	77.748	64.883	12.865	7.423
Novembre*	59.631	60.760	-1.129	212
Dicembre*	31.795	98.475	-66.680	-24.863
TOTALE	1.203.207	1.128.553	74.654	34.470

Incremento lavoratori occupati da agosto 2006 a dicembre 2007 = + 74.654

Incremento contributi riscossi da agosto 2006 a dicembre 2007 = + 34.740 migliaia di euro

Fonte: D.G. per l'Attività Ispettiva, Min. Lavoro e Previdenza Sociale

Nel periodo di riferimento sono state irrogate sanzioni amministrative pari ad € 54.352.060 di cui € 38.667.836 per le violazioni delle disposizioni contenute nel citato art. 36 bis mentre l'importo delle sanzioni penali ammonta ad € 22.411.738.

A seguito dell'applicazione dell'art. 36 *bis*, alla luce dei dati forniti dall'Inail e dall'Inps (tab.2), si è registrato un saldo positivo di lavoratori occupati di + 74.654 unità ed un saldo contributivo di + 34 milioni 740 mila Euro, a dimostrazione che l'iniziativa ispettiva produce risultati, stimolando la regolarizzazione.

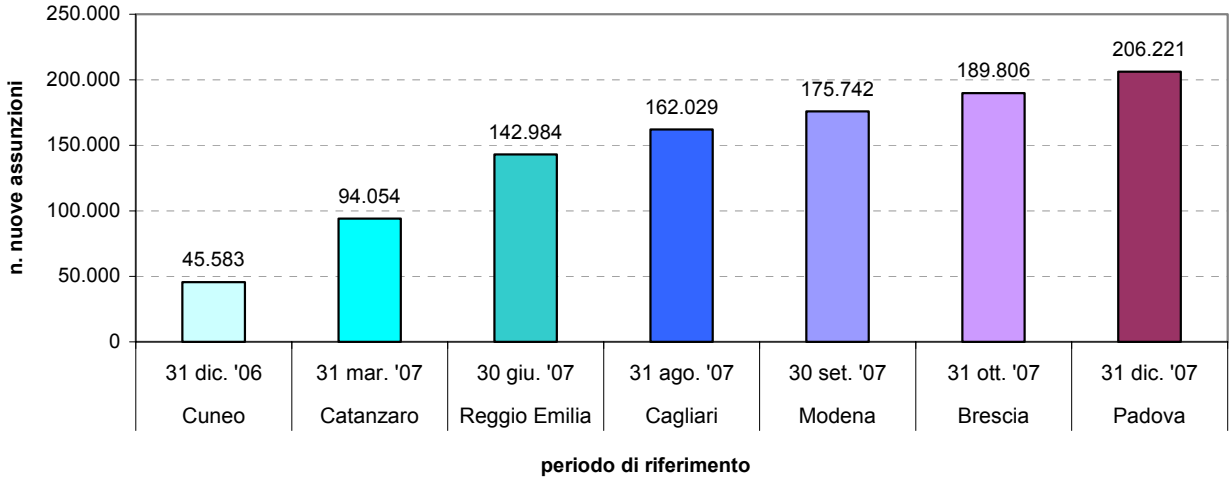
Inoltre, sempre in edilizia, dal 1° agosto 2006 al 31 dicembre 2007 ci sono state 206.221 *(una città delle dimensioni di Padova, fig.2)* assunzioni di nuovi soggetti non conosciuti dall'Inail: 91.161 italiani e 115.060 stranieri (tab.3).

Tab. 3 Assunzioni di nuovi soggetti sconosciuti all'Inail. 1° agosto 2006 – 31 dicembre 2007

		Nuove assunzioni
Nazionalità	Italiana	91.161
	Altra nazionalità, di cui:	115.060
	- Romania	*69.759*
	- Albania	*9.655*
	- Marocco	*4.493*
	- Polonia	*4.059*
Classe di età	< 30 anni	114.523
	>= 30 anni	91.698
Totale		206.221

Fonte: Inail, Denuncia Nominativa degli Assicurati – Banca Dati Assicurati, Settore Edilizia

Fig. 2 Soggetti non conosciuti all'Inail, settore edilizia. 1° agosto 2006 – 31 dicembre 2007



Quota media mensile	9.117	11.757	12.999	12.464	12.553	12.654	12.131

Fonte: Inail, Denuncia Nominativa degli Assicurati – Banca Dati Assicurati, Settore Edilizia

7.2.2. Monitoraggio dei Provvedimenti di sospensione delle attività imprenditoriali

L'art. 5, comma 1, della Legge n.123/2007 ha esteso il potere del personale ispettivo di adottare provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale a tutti i settori merceologici, qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati, ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, ovvero di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Prospetto B - Monitoraggio dei Provvedimenti di sospensione delle attività imprenditoriali (applicazione art.5, co.1, L.123/2007). Anno 2007

(Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia) - Attività di vigilanza svolta dal 25/08/2007 al 31/12/2007 (4 mesi)

Settore merceologico	PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE							Numero provvedimenti revocati per regolarizza-zione	Importo sanzioni riscosse per la regolarizza-zione (euro)
	Totale provvedimenti	di cui per l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura = al 20% dei lavoratori regolarmente occupati				di cui per reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale (D.Lgs. n. 66/2003)	di cui per gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro		
		Numero provvedimenti	Lavoratori impiegati						
			regolari	in nero	di cui clandestini				
Pubblici esercizi	601	600	1.605	1.332	110	1	-	464	1.234.699
Commercio	178	178	282	328	53	-	-	114	339.157
Industria	138	138	445	693	398	-	-	59	362.891
Artigianato	92	92	154	207	37	-	-	52	134.268
Agricoltura	75	75	186	226	49	-	-	52	187.236
Servizi	43	42	59	85	12	-	1	23	114.563
Metalmeccanica	24	24	36	46	4	-	-	17	63.363
Trasporti	4	4	2	10	-	-	-	3	13.052
Studi professionali	1	1	3	1	-	-	-	1	1.937
Spettacolo	4	4	8	56	-	-	-	1	2.650
Totale	1.160	1.158	2.780	2.984	663	1	1	786	2.453.816

Totale lavoratori impiegati **5.764**

52% **% nero su lavoratori impiegati**

68% **% provvedimenti revocati su provvedimenti adottati**

Fonte: D.G. per l'Attività Ispettiva, Min. Lavoro e Previdenza Sociale

Nel periodo dal 25 agosto *(data di entrata in vigore della Legge n. 123/2007)* al 31 dicembre 2007 sono stati adottati 1.160 provvedimenti di sospensione di cui:

- 1.158 per l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati;
- 1 per reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale;
- 1 per gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

La maggior parte delle aziende destinatarie del provvedimento di sospensione rientrano nel settore dei pubblici esercizi *(ristoranti, bar, locali notturni, ecc.)* e del commercio, che rappresentano, rispettivamente, il 52% ed il 15% delle aziende le cui attività sono state sospese, mentre nella restante percentuale (33%) rientrano aziende di altri settori merceologici *(industria, artigianato, agricoltura, servizi, metalmeccanica, ecc.).*

Le aziende "sospese" hanno impiegato circa il 52% di lavoratori in nero *(n. 2.984)* rispetto al numero complessivo di personale impiegato *(n. 5.764)*.

La revoca dei provvedimenti di sospensione *(per la quale è richiesta la regolarizzazione, il ripristino delle regolari condizioni di lavoro ed il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate)* si è avuta in 786 casi (circa il 68% delle sospensioni).

Per quanto concerne le sanzioni amministrative, sono state riscosse sanzioni per un ammontare pari ad € 2.453.815 che rappresentano un quinto di quelle effettivamente irrogate.

Box 7 – Dati statistici sull'andamento del fenomeno infortunistico nell'anno 2007[163]

Il 15 luglio 2008 l'INAIL ha pubblicato il Rapporto Annuale sull'andamento infortunistico per l'anno 2007 (data di rilevazione ufficiale del 30 aprile 2008) che ha evidenziato, rispetto al 2006[164], una flessione degli incidenti sul lavoro di circa l'1,7%, così ripartita: - 9,4% in Agricoltura; - 1,2% nel settore dell'Industria e dei Servizi; + 1,5% per i Dipendenti dello Stato.

Il calo complessivo assume, peraltro, maggior rilievo se si tiene conto che nel 2007 il numero degli occupati è cresciuto dell'1% (Fonte ISTAT), per cui, in termini relativi, il miglioramento reale registrato sarebbe del 2,7% circa.

I dati rilevati al 30 aprile 2008 rivelerebbero, inoltre, un sensibile calo del fenomeno delle morti bianche (gli incidenti sul lavoro con esito mortale sono stati n. 1.170[165] nel 2007 a fronte dei n. 1.341 registrati del 2006)[166].

Va, tuttavia, precisato che il numero degli infortuni mortali indicati per l'anno 2007, rilevato alla data del 30 aprile 2008, in considerazione dei tempi tecnici legati sia ai criteri statistici di rilevazione, sia alle trattazioni dei casi mortali, che possono incidere sulla tempestività della trasmissione e acquisizione del dato dall'unità operativa agli archivi centrali, debba ritenersi non definitivo e destinato a crescere.

Sulla base delle stime previsionali effettuate dall'INAIL, pertanto, il numero definitivo degli infortuni mortali nel 2007 dovrebbe attestarsi intorno ai 1.210 casi.

Tav. 1 – Infortuni sul lavoro anno 2007

Gestione	Infortuni in complesso	composizione %	casi mortali	composizione %
Industria e Servizi	826.312	90,5	1.058	90,4
Agricoltura	57.155	6,3	98	8,4
Dip. conto Stato	29.148	3,2	14	1,2
Tutte le Gestioni	**912.615**	**100,0**	**1.170**	**100,0**

Fonte: Inail, "Rapporto Annuale 2007" sull'andamento infortunistico.

I dati strutturati relativi all'andamento del fenomeno infortunistico nel 2007 confermerebbero, in ogni caso, il trend positivo già registrato nel quinquennio precedente:

[163] Il paragrafo è stato curato da Giovanna Cruciani e Rossana Lo Schiavo.

[164] Dei 912.615 infortuni denunciati, 57.155 (6,3% del totale) hanno riguardato il settore dell'Agricoltura, 826.312 (90,5%) il settore dell'Industria e Servizi e 29.148 (3,2%) hanno interessato i Dipendenti dello Stato.

[165] Di cui n. 1.058 nei settori dell'Industria e Servizi e n. 98 in Agricoltura

[166] In controtendenza rispetto alla generale diminuzione del numero degli infortuni denunciati, il cd. fenomeno delle "morti bianche" aveva, invece, registrato nel 2006 un preoccupante aumento del 2,2% rispetto al 2005, in contrasto con la tendenza al ribasso che aveva caratterizzato il quinquennio precedente.

Tav. 2 – Infortuni sul lavoro nel periodo 2003-2007

Tipologia di avvenimento	2003	2004	2005	2006	2007
In occasione di lavoro	898.121	881.849	850.589	835.661	818.112
In itinere[167]	79.073	84.880	89.432	92.497	94.503
Totale	**977.194**	**966.729**	**940.021**	**928.158**	**912.615**

Fonte: Inail, "Rapporto Annuale 2007".

Tav. 3 – Casi mortali nel periodo 2003-2007

Tipologia di avvenimento	2003	2004	2005	2006	2007[168]
In occasione di lavoro	1.087	1.023	1.000	1.067	874
In itinere	358	305	280	274	296
Totale	**1.445**	**1.328**	**1.280**	**1.341**	**1.170**

Fonte: Inail, "Rapporto Annuale 2007".

In controtendenza, i dati relativi alle malattie professionali rilevati al 30 aprile 2008 confermerebbero il trend negativo già registrato negli ultimi anni, con un incremento percentuale, nel 2007, del 7% e con un numero di casi denunciati pari a 28.497 a fronte dei 26.633 del 2006[169].

Tav. 4 – Malattie professionali nel periodo 2003-2007

GESTIONE	2003	2004	2005	2006	2007
Agricoltura	1.080	1.078	1.315	1.433	1.633
Industria e Servizi	3.911	25.123	24.995	24.881	26.473
Dipendenti Conto Stato	229	283	318	319	391
TOTALE	**25.220**	**26.484**	**26.628**	**26.633**	**28.497**

Fonte: Inail, "Rapporto Annuale 2007".

In crescita anche gli infortuni *in itinere,* passati complessivamente dai circa 92.500 casi del 2006 ai 94.500 casi del 2007 (+ 2,2%).

Il progressivo incremento registrato negli anni 2001- 2007 dei casi di infortunio *in itinere* può essere ricondotto sia all'entrata in vigore dell'art. 12 del D.Lgs. n. 38/00, che ne ha regolamentato, ampliandola, l'indennizzabilità, sia al recepimento della giurisprudenza della Corte di Cassazione, che ne ha esteso la tutela.

[167] Per infortunio *in itinere* si intende, ex art. 12 D.Lgs. n. 38/00, "*l'infortunio occorso al lavoratore durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello di lavoro, oppure durante il normale percorso che collega due luoghi di lavoro, se il lavoratore ha più rapporti di lavoro e, qualora non sia presente un servizio di mensa aziendale, durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di lavoro a quello di consumazione abituale dei pasti*".

[168] Dato provvisorio (denunce e segnalazioni pervenute al 30 aprile 2008) – Il dato definitivo, disponibile con l'aggiornamento del 31 ottobre 2008, è stimato dall'INAIL complessivamente intorno a 1.210 unità.

[169] E' opportuno segnalare la recente emanazione del D.M. 14 gennaio 2008, con cui è stato aggiornato l'elenco delle malattie professionali per le quali è obbligatoria la denuncia da parte del medico che ne venga a conoscenza. Il decreto ha, inoltre, sostituito l'ultimo aggiornamento dell'elenco delle malattie, approvato con D.M. 27 aprile 2004, che a sua volta aggiornava l'elenco del 18 aprile 1973. L'aumento delle denunce di malattie professionali riscontrato nel 2007, pertanto, può verosimilmente essere ricondotto ad una progressiva maggiore sensibilizzazione verso il tema da parte dei soggetti coinvolti.

Tav. 5 – Infortuni *in itinere* anno 2007

Gestione	Infortuni in itinere	% sul totale infortuni in complesso	casi mortali in itinere	% sul totale casi mortali
Industria e Servizi	88.236	10,7	269	25,4
Agricoltura	1.259	2,2	18	18,4
Dip. conto Stato	5.008	17,2	9	64,3
Tutte le Gestioni	**94.503**	**10,4**	**296**	**25,3**

Fonte: Inail, "Rapporto Annuale 2007" sull'andamento infortunistico.

Sotto il profilo territoriale, l'andamento infortunistico risulta ripartito secondo il prospetto che segue:

Tav. 6 – Ripartizione territoriale infortuni sul lavoro e casi mortali nel periodo 2006-2007

AREA GEOGRAFICA	Totale Infortuni		Casi Mortali	
	2006	2007	2006	2007
Nord-Ovest	264.621	260.505	383	334
Nord-Est	305.146	298.567	301	280
Centro	182.725	180.743	269	216
Sud	123.052	118.948	266	227
Isole	52.614	53.852	122	113

Fonte: Inail, "Rapporto annuale 2006" e "Rapporto Annuale 2007".

Dal punto di vista geografico, la riduzione degli infortuni nel 2007 ha riguardato praticamente tutte le Regioni italiane.

Tav. 7 - Infortuni sul lavoro per regione anni 2006 – 2007

REGIONE	2006		2007	
	INFORTUNI	CASI MORTALI	INFORTUNI	CASI MORTALI
Piemonte	74.042	108	73.108	105
Valle d'Aosta	2.591	5	2.387	3
Lombardia	157.998	234	155.450	211
Liguria	29.990	36	29.560	15
Trentino Alto Adige	30.246	32	29.971	28
Veneto	113.438	117	109.915	116
Friuli Venezia Giulia	28.212	29	28.055	25
Emilia Romagna	133.250	121	130.626	111
Toscana	72.456	99	72.224	68
Umbria	18.836	27	18.222	19
Marche	33.590	31	32.157	33
Lazio	57.843	114	58.140	96
Abruzzo	23.962	41	22.737	25
Molise	4.131	9	3.804	9
Campania	32.076	76	30.109	70
Puglia	41.642	90	41.331	78
Basilicata	6.833	12	6.497	13
Calabria	14.408	39	14.470	32
Sicilia	34.092	86	35.490	77
Sardegna	18.522	35	18.362	36
TOTALE	**928.158**	**1.341**	**912.615**	**1.170**

Fonti: Inail, "Rapporto Annuale 2006" e "Rapporto Annuale 2007"; Istat, "Rilevazione Continua Forze Lavoro".

In base ai dati rilevati al 30 aprile 2008 si è, inoltre, registrata una flessione del rapporto percentuale infortuni/occupati dello 0,1% rispetto all'anno 2006, in cui tale rapporto si assestava intorno al 4%:

Tav. 8 – Rapporto percentuale infortuni/occupati in Italia anni 2006 – 2007

INFORTUNI		CASI MORTALI		OCCUPATI-MEDIA 2007 (in migliaia)		RAPPORTO % INFORTUNI/OCCUPATI	
2006	**2007**	**2006**	**2007**	**2006**	**2007**	**2006**	**2007**
928.158	912.615	1.341	1.170	22.989	23.222	4,0	3,9

Fonti: Inail, "Rapporto Annuale 2006" e "Rapporto Annuale 2007"; Istat, "Rilevazione Continua Forze Lavoro".

Si precisa, tuttavia, che i dati sopra riportati si riferiscono agli incidenti sul lavoro regolarmente denunciati e che, pertanto, il numero effettivo di infortuni deve ritenersi verosimilmente superiore a quello rilevato.

Questo vale in particolare per le Regioni del Mezzogiorno dove, per effetto della maggior diffusione del fenomeno del lavoro sommerso, il rapporto percentuale infortuni denunciati/lavoratori occupati si pone a volte anche sensibilmente al di sotto della media nazionale (es. Campania: 1,9%; Calabria e Sicilia: 2,3% nel 2006).

Accanto ai dati strutturati relativi al 2007 e agli anni precedenti, l'INAIL ha, infine, reso note le stime, del tutto indicative, sull'andamento infortunistico nell'anno 2008.

Allo stato sono disponibili i soli dati grezzi relativi agli infortuni avvenuti nei primi quattro mesi dell'anno, le cui segnalazioni sono state acquisite entro il 30 maggio 2008.

Tali dati sono stati sottoposti all'applicazione del modello statistico - previsionale ed i risultati sono stati messi a confronto con quelli consolidati relativi all'analogo periodo 2007.

Le prime elaborazioni sul consolidamento dei dati mensili indicano un calo complessivo degli infortuni nel primo quadrimestre 2008 valutabile ad oggi nell'ordine dell'1% − 1,2% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Tav. 9 – Infortuni avvenuti nel primo quadrimestre 2008

Gestione	Dati effettivi 2007	Dati effettivi 2008	Dati stimati 2008	Variazione %
Agricoltura	17.973	16.985	17.200	- 4,0
Industria e Servizi	262.231	259.182	259.400	- 1,1
Dipendenti Conto Stato	10.708	11.079	11.200	+ 4,6
Totale	**290.912**	**287.246**	**287.800**	**- 1,1**

Fonte: Inail, "Rapporto Annuale 2007".

8. Politiche per l'inserimento dei disabili e attuazione della legge 68/99[170]

In più occasioni, nel corso degli ultimi anni, si è sottolineata la necessità che il sistema del lavoro possa disporre, in maniera sistematica e su scala nazionale, dei dati amministrativi provenienti dai servizi pubblici per l'impiego ai fini di una più puntuale valutazione circa i servizi erogati all'utenza. Le difficoltà e gli ostacoli appaiono tuttora consistenti anche se, di recente, è stato possibile rilevare un incremento di quegli interventi, da parte delle istituzioni, tesi a porre le basi per un sistema informativo unitario.

Il quadro appare meglio definito per alcune categorie di utenza, per le quali la normativa appare più stringente, in virtù dell'adozione di procedure obbligatorie nei confronti dei datori di lavoro e di una più puntuale declaratoria circa le competenze assegnate ai servizi locali competenti. Ciò si esplicita, nel caso del collocamento lavorativo delle persone disabili disciplinato dalla Legge 68/99, anche in una definizione dei processi di classificazione e gestione dei dati in grado di restituire informazioni, finanche di carattere quantitativo, sulla effettiva dimensione del fenomeno amministrato dai servizi per l'impiego.

La legge 12 marzo 1999, n. 68, che disciplina le Norme per il diritto al lavoro dei disabili, propone processi di sostegno all'occupazione i quali prevedono la presa in carico del lavoratore, sgravi fiscali a favore delle imprese ed inoltre un approccio integrato tra i sistemi del lavoro, sanitario, sociale e formativo che ha permesso ai servizi per l'impiego, rinnovati anch'essi nel medesimo periodo, di sperimentare su un target specifico i sistemi di rete territoriale. L'elemento centrale dell'intero impianto normativo è rappresentato dal "collocamento mirato" definito, all'art. 2 della medesima legge, come «quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni di problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione». A sostegno di tale obiettivo, si prevede conseguentemente un insieme di servizi e agevolazioni, rivolti al lavoratore ed al datore di lavoro, dei quali sono responsabili i Servizi per l'impiego i quali, superate le procedure burocratiche di carattere impositivo dettate dal precedente disposto normativo (L.482/68), vengono chiamati a promuovere politiche attive del lavoro.

Le iniziative di carattere istituzionale e gli strumenti di indagine a sostegno delle esigenze conoscitive sull'integrazione lavorativa delle persone disabili si sono mostrate in genere efficaci. A partire dalla Relazione biennale al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 68/99 che ha fornito, nello sviluppo delle successive edizioni, sempre più puntualmente dati quantitativi ed informazioni sui processi di integrazione lavorativa realizzati principalmente dalle Regioni e dai Servizi pubblici per l'impiego.

Dalla seconda edizione (2004), con l'assistenza dell'Isfol, sono stati introdotti nuovi strumenti e modalità di rilevazione in grado di assicurare l'acquisizione delle informazioni qualitative e quantitative secondo criteri di uniformità delle informazioni e standardizzazione degli indicatori.

Per la fine del mese di giugno 2008, è prevista la presentazione da parte del Ministro del Lavoro della IV Relazione al Parlamento riguardante il biennio 2006 – 2007.

Per tale indagine, è stato riconosciuto una valore di rilievo alle tecnologie dell'informazione (dotazioni informatiche e reti di comunicazione). Ciò ha determinato l'introduzione di strumenti di indagine assistiti via web, orientati a condividere e consolidare categorie di analisi e sistematizzazione delle informazioni.

[170] A cura di Pietro De Riu (Isfol)

Tuttavia, a livello locale è ancora possibile osservare situazioni critiche, per le quali il sistema di strutture informatiche, privo di una collaudata interazione con l'esterno, comporta in alcuni casi ritardi e inadeguatezza in termini di efficienza nel disporre rapidamente di informazioni istituzionali.

Sempre a sostegno delle esigenze conoscitive, lo stesso Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, con la Direzione Generale Mercato del Lavoro, si è fatto promotore di attività di accompagnamento e verifica in merito al funzionamento della Legge del 12 marzo 1999 n. 68, tramite l'apertura di un tavolo tecnico interistituzionale con i rappresentanti delle Regioni e delle Province Autonome. Tale tavolo opera con lo scopo di sostenere atti di indirizzo ed indagini sui principali temi relativi al collocamento obbligatorio, favorendo altresì azioni di sistema funzionali all'innalzamento dell'efficacia dei processi di integrazione lavorativa delle persone disabili.

Il medesimo contesto ha dato avvio al monitoraggio dei flussi finanziari previsti dalla legge 68/99 sul collocamento mirato delle persone disabili. L'indagine riguarda l'utilizzo delle risorse finanziarie del Fondo nazionale e le caratteristiche di funzionamento dei Fondi regionali per l'occupazione dei disabili previsti dalla L.68/99. L'attività osserva le modalità adottate dai Servizi competenti in merito all'ammissione agli incentivi previsti dalla normativa e, nello specifico, alla considerazione attribuita in tale ambito alle distinte tipologie di iniziative finanziabili. L'indagine, ha preso avvio, nella sua prima edizione del 2005, da quanto prescritto dal legislatore all'art.13 c.9 della Legge 68/99, laddove prevede una verifica, effettuata dal Governo della Repubblica, in merito alle agevolazioni per le assunzioni e le relative risorse finanziarie impiegate. Tale verifica assume cadenza biennale, così come modificato dall'art. 1- comma 37- lettera c) della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

Sempre sul versante degli strumenti di indagine, sin dall'attuazione della riforma sono state poste in essere dall'Isfol una serie di attività di monitoraggio qualitativo e quantitativo a valenza annuale sullo stato di attuazione della Legge 68/99, che hanno fornito informazioni anche sull'impianto organizzativo preposto al collocamento mirato, oltre ad aver agevolato una circolazione di informazioni che si è rivelata utile, soprattutto in fase di avvio della riforma, alle stesse amministrazioni competenti.

Una breve ricostruzione dei dati statistici essenziali riguardanti il collocamento lavorativo delle persone disabili può essere utile a definire la dimensione del fenomeno e a mettere a fuoco le principali criticità del processo.

Sul piano dei dati amministrativi, il 2005 rappresenta l'ultimo anno per il quale sono disponibili a livello nazionale le informazioni statistiche.

Le informazioni riguardanti il biennio 2004 – 2005, oggetto della III Relazione e provenienti da fonti regionali, dichiarano un progressivo e rilevante incremento del totale nazionale degli iscritti a tali liste, nelle quali confluiscono le persone disabili e gli individui iscritti ex art.18 della legge 68/99[171] (tabella 1). Per quanto riguarda l'anno 2004, infatti, i 575.487 individui iscritti (di cui il 48,7 sono donne) testimoniano un aumento delle unità di circa il 16% rispetto all'anno precedente, sebbene tale dato non rappresenti la totalità delle province, rispondenti in soli 87 casi. L'anno 2005, per il quale sono disponibili maggiori informazioni dalle amministrazioni provinciali (100 casi con risposte valide), segnala la presenza di complessivi 645.220 individui in graduatoria. Di questi, il 91,4% (589.543 in valori assoluti) sono persone con disabilità, quasi equamente distribuite tra uomini (49,6%) e donne (50,4).

[171] L'art.18, al comma 2 detta una disciplina transitoria, in attesa di una organica riforma del settore, che stabilisce in favore di orfani e coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, e di altre categorie protette una quota di riserva, sul numero dei dipendenti di datori di lavoro pubblici e privati che occupano più di cinquanta dipendenti, pari a un punto percentuale, e determinata secondo la disciplina di cui alla medesima legge n. 68.

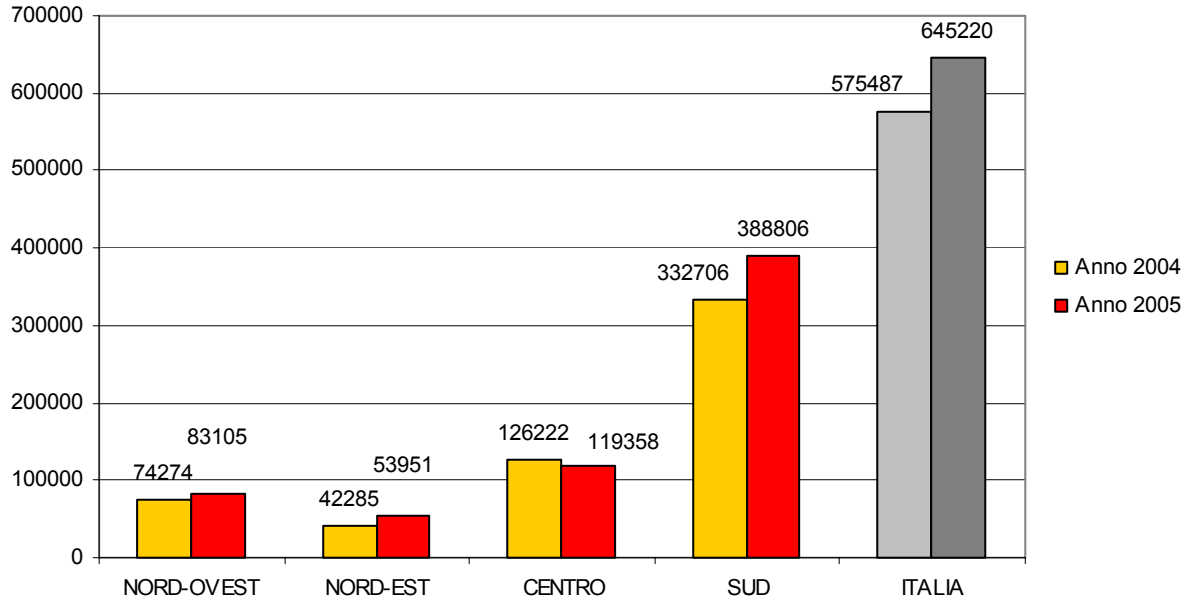
Tab. 1 Iscritti all'elenco del collocamento obbligatorio L. 68/99 al 31 dicembre, per tipologia e per sesso. Anni 2004 e 2005 (v.a.)

	Anno 2004				Anno 2005			
	Totale	Uomini	Donne	Province rispondenti	Totale	Uomini	Donne	Province rispondenti
N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	525217	272428	252789	87	589543	292237	297306	100
N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	195226	95092	100134	68	401203	201880	199323	94
N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	47055	21388	25667	87	45274	20611	24663	100
N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	**575487**	**295158**	**280329**	**87**	**645220**	**317291**	**327929**	**100**

Fonte: Isfol - Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 2006

I dati di flusso degli ultimi due anni esaminati, inoltre, segnalano 91.874 nuove registrazioni agli elenchi per il 2005 (pari al 14,5% del totale degli iscritti), contro i 72.431 disabili iscritti nel 2004. Il dato nazionale può essere più analiticamente osservato per macro aree geografiche, indicando la composizione delle liste per aggregati territoriali (Grafico 1). Le Regioni del Sud Italia costituiscono il bacino più consistente, con percentuali rispetto al totale nazionale che crescono dal 57,8% del 2004 al 60,3% dell'anno successivo. Il Centro Italia riduce parzialmente la propria quota percentuale (-3,4%) nel biennio, compensata da un lieve incremento del Nord-Est (+1,1%).

Graf. 1 Iscritti in Italia alle liste uniche del collocamento obbligatorio al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2004 - 2005. (v.a.)



Fonte: Isfol - Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 2006

Dell'insieme degli iscritti, il 68,1% si dichiarava disponibile ad una immediata occupazione, secondo il criterio, introdotto da un accordo in Conferenza unificata nel dicembre 2003, grazie al

quale i servizi competenti potevano identificare in sede di iscrizione i disabili "immediatamente disponibili al lavoro"[172].

Sul versante opposto, quello delle imprese sottoposte ad obblighi di legge, si riscontra una quota di riserva[173] quantitativamente cresciuta nel corso degli anni, anche in virtù di una maggiore capacità da parte dei servizi competenti di presidiare una informazione amministrativa strategica ai fini del dimensionamento del volume della domanda e, quindi, della predisposizione dei più idonei interventi sul territorio.

I valori più alti, infatti, si registrano nel 2005, con 275.726 lavoratori disabili conteggiati nella quota di riserva, comprensivi di quelli già in servizio e del numero di posti ancora scoperti. Quest'ultima categoria si è incrementata negli anni e, con le 109.005 scoperture totali dell'ultima rilevazione, porta a ridurre il rapporto tra "domanda e offerta" ad 1 posto disponibile ogni 4 persone disabili in cerca di occupazione iscritte agli elenchi. E' evidente che un confronto così sintetico non corrisponde alla reale distribuzione sul territorio dei due insiemi, laddove il maggior numero di *vacancies* è situato nelle Regioni del settentrione, in special modo nelle imprese del Nord-ovest con oltre 50 dipendenti, mentre il numero di gran lunga più consistente di disabili in cerca di occupazione è residente nelle regioni meridionali. Malgrado ciò, e senza richiamare in questa sede gli aspetti qualitativi degli inserimenti, questo dato sposta l'attenzione dalla necessità di rispondere ad emergenze di carattere nazionale all'impegno per una piena applicazione a livello territoriale dell'intero impianto di servizi, sul quale si poggia la normativa sul collocamento obbligatorio.

I più recenti dati statistici evidenziano inoltre rapporti meno negativi tra iscrizioni agli elenchi unici provinciali e avviamenti al lavoro.

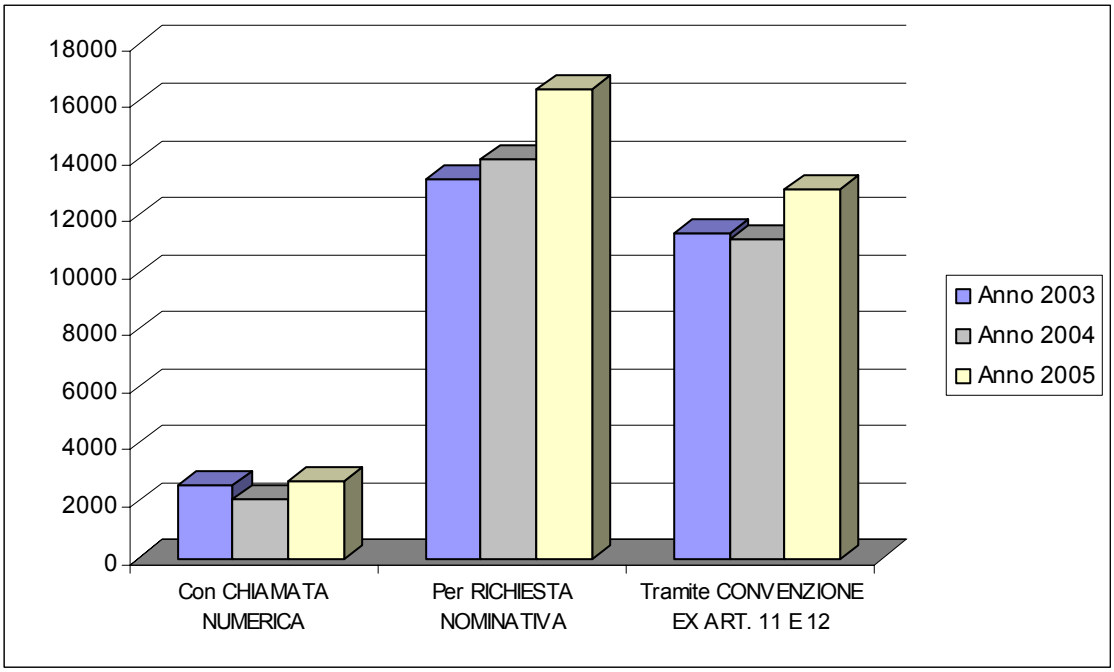
Si tratta di valori che attestano, negli anni successivi alla riforma, un costante incremento delle assunzioni - seppure numericamente ancor lontane dal soddisfare le richieste di quanti sono in cerca di occupazione - accompagnate da progetti di inserimento individuali che introducono importanti aspetti qualitativi nell'articolato processo rappresentato dal "collocamento mirato".

---

[172] L'Accordo in questione, relativo agli orientamenti applicativi in ordine al D.Lgs 297/2002 ed alla L. 68/99, prevedeva che il Ministero del Lavoro avrebbe predisposto una modifica normativa diretta a non rendere più necessaria la dimostrazione dello stato di disoccupazione per il riconoscimento dell'assegno di invalidità ai soggetti con disabilità. Ai sensi della L. 118/71, art. 13, le persone con disabilità superiore al 74% possono richiedere l'assegno di invalidità qualora risultino disoccupati. Questa disposizione impone l'iscrizione alle liste e le conseguenti visite da parte delle commissioni mediche AUSL anche per tutte le persone con disabilità che, in realtà, non aspirano al lavoro e non richiedono servizi del collocamento mirato. In seguito alle richieste espresse in più occasioni dalle Regioni, la Legge 24 dicembre 2007, n. 247 introduce la modifica dell'art. 13 della Legge 118/71 (autocertificazione stato di disoccupazione per i disabili) illustrato anche nelle pagine successive.

[173] Come indicato nell'art. 3 della legge 68 del 1999, i datori di lavoro pubblici e privati sono obbligati ad avere tra i propri dipendenti lavoratori disabili. La misura di questo obbligo dipende dalla classe dimensionale dell'impresa: il datore di lavoro è obbligato ad avere una quota di riserva pari ad un lavoratore disabile se l'azienda ha un numero di dipendenti che va da 15 a 35; la quota è di due soggetti disabili se il numero di dipendenti va da 35 a 50; l'obbligo è pari al sette per cento di lavoratori con disabilità se la classe dimensionale supera i 50 dipendenti. Al comma 5 dell'art. 3 sono esposte le diverse eccezioni all'obbligo.

Graf. 2 Legge 68/99. Avviamenti al lavoro di persone disabili in Italia per modalità. Anni 2003–2005 (v.a.)



Fonte: Isfol - Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 2006

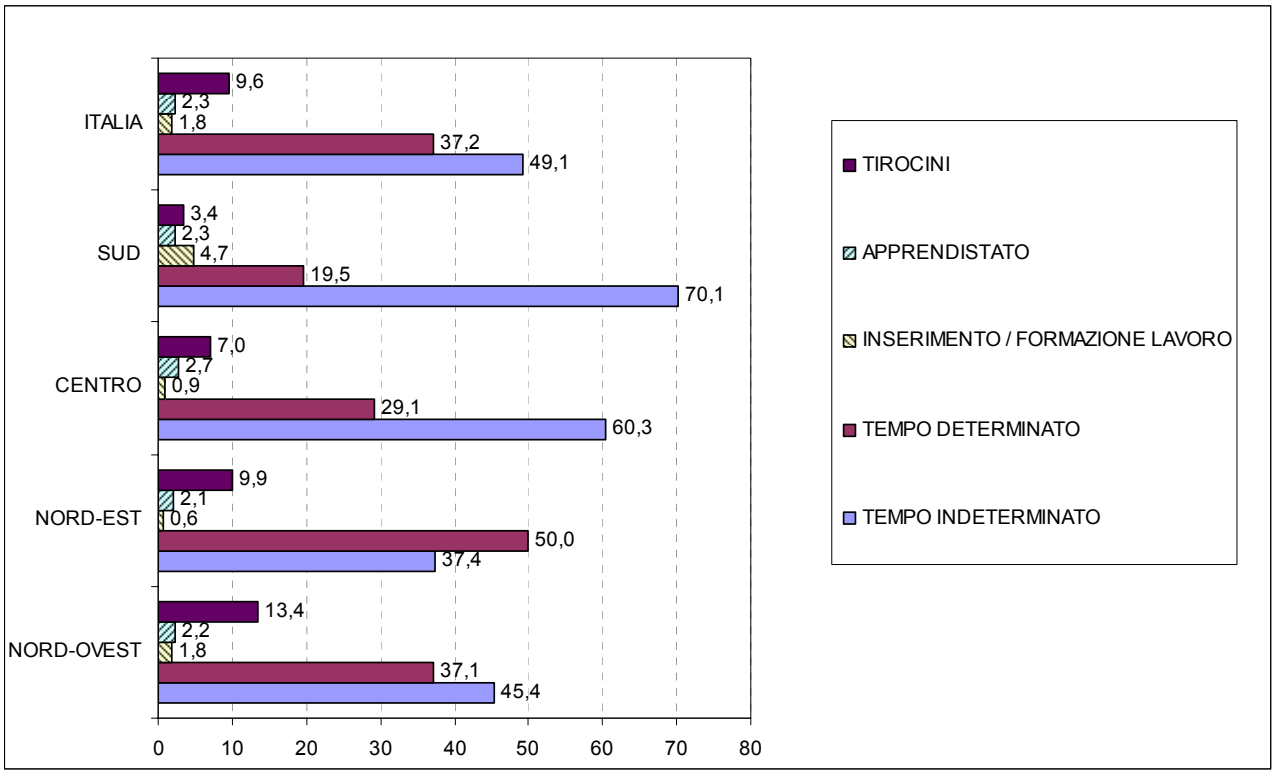
Le informazioni sugli inserimenti lavorativi riportano una media di oltre 20 mila avviamenti l'anno, con 30.865 individui interessati nel 2005. La modalità di avviamento più utilizzata rimane quella con richiesta nominativa (53,3%), con la quale viene esercitata, da parte del datore di lavoro, la facoltà di chiamata diretta del lavoratore. Seguono l'assunzione tramite convenzione[174] con il 42%, e l'avviamento numerico, in calo rispetto al 2003 (era il 9,5%) ed appannaggio dell'8,8% nel 2005 (grafico 2).

In merito alle tipologie di contratto che hanno interessato gli individui avviati nel corso del 2005 (illustrate nel grafico 3 per le loro percentuali di utilizzo in Italia e nelle singole aree geografiche), i dati acquisiti forniscono indicazioni riguardanti i modelli interpretativi locali della normativa, laddove quest'ultima è orientata ad assicurare alle persone con disabilità una piena inclusione sociale attraverso percorsi di integrazione lavorativa stabile. Insieme a ciò, tuttavia, appare opportuno rilevare quanto le logiche del mercato del lavoro aperto abbiano fatto breccia anche nel collocamento obbligatorio. I mutamenti più rilevanti in proposito si manifestano principalmente tramite una accresciuta flessibilizzazione delle modalità e dei tempi di inserimento, fornendo ai servizi competenti maggiori opportunità nel predisporre percorsi occupazionali più vicini alle esigenze organizzative delle imprese, oltre che alle caratteristiche specifiche dei lavoratori[175].

[174] Ci si riferisce principalmente all'istituto della convenzione ex art. 11/68, finalizzato a favorire lo stabile inserimento lavorativo del singolo individuo mediante la programmazione dell'inserimento in base alle esigenze concordate con il datore di lavoro ed il lavoratore disabile e secondo un ventaglio di modalità orientate ad una maggiore flessibilità del rapporto di lavoro e delle misure di accompagnamento. L'altra tipologia di convenzione, descritta dall'art.12/68, è stata utilizzata in 10 casi nel 2004 ed in 120 nell'anno successivo.

[175] Un discorso specifico meritano i tirocini, attivati nel 9,6% dei casi. Al fine di favorire il raggiungimento delle finalità proprie del collocamento mirato, infatti, il legislatore ordinario ha previsto, nell'ambito degli strumenti di incentivazione di cui all'art. 13 della legge 68/99, la possibilità di far svolgere alle persone disabili, "tirocini finalizzati all'assunzione" attraverso la stipulazione delle convenzioni di cui all'art. 11 della predetta legge e che rappresentano una condizione temporanea, in taluni casi vantaggiosa sia per la persona inserita che per i datori di lavoro.

Graf. 3 Legge 68/99. Avviamenti di persone disabili per tipologia contrattuale e per area geografica. Anno 2005 (Valori %)



Fonte: Isfol - Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 2006

I servizi provinciali rappresentano, dunque, il fulcro dell'intero processo del collocamento mirato assicurando, allorché pienamente operativi, un ventaglio di prestazioni che vanno dalla concreta assistenza alle imprese soggette ad obbligo di assunzione, sino alla presa in carico del soggetto disabile, con l'elaborazione di progetti individuali, l'attività di orientamento, la formazione e i servizi di accompagnamento[176].

La lunga fase di rodaggio della riforma del collocamento obbligatorio ha visto impegnati i servizi per l'impiego italiani con esigenze complesse ed articolate, sia per le particolari categorie di utenza (comprendenti le persone disabili ma anche le imprese sottoposte ad obblighi di assunzione), sia per gli specifici adempimenti previsti dalla normativa. Attualmente tale fase può dirsi conclusa, con una presenza di servizi sull'intero territorio nazionale, quantomeno nelle sue forme essenziali, ed un consolidamento delle procedure che, mostrando nel complesso l'efficacia dell'impianto normativo, ha messo in luce le criticità sulle quali dover mettere in atto interventi migliorativi[177].

[176] Tale posizione, già definita dal legislatore e recepita dalle amministrazioni regionali e locali, trova riscontro anche negli atteggiamenti manifestati dalle persone disabili nei confronti della ricerca di lavoro. Secondo recenti indagini (Isfol – Plus), tra i componenti di questo target, diversamente da quanto dichiarato dal resto della popolazione italiana in cerca di lavoro, il canale più utilizzato per la ricerca di lavoro è l'iscrizione presso l'ufficio pubblico per l'impiego (29,3%).

[177] L'espletamento delle complesse funzioni gestionali ed attuative del collocamento mirato ha visto da sempre la partecipazione dei diversi livelli territoriali di presidio delle politiche attive per il lavoro. Tale rete di servizi si è espressa nelle sue articolazioni con diverse fisionomie a seconda delle realtà sociali ed amministrative presenti in Italia a livello locale. La tendenza riscontrata nel corso degli anni ha evidenziato una crescita della partecipazione dei Centri per l'impiego, orientata comunque a contributi prevalentemente specialistici e condizionata da quelle funzioni correlate al presidio del territorio. Da un lato è ormai consolidata la tendenza a livello nazionale riguardo ad una gestione centralizzata a livello di uffici provinciali per quelle attività segnatamente amministrative, di indirizzo e di controllo. La distribuzione dei ruoli è, invece, meno distinta se si osservano quelle funzioni orientate al contatto diretto con l'utenza, ambito che nella riforma del collocamento mirato assume ampio rilievo per la centralità dell'individuo nell'elaborazione dei progetti di inclusione lavorativa da parte degli operatori.

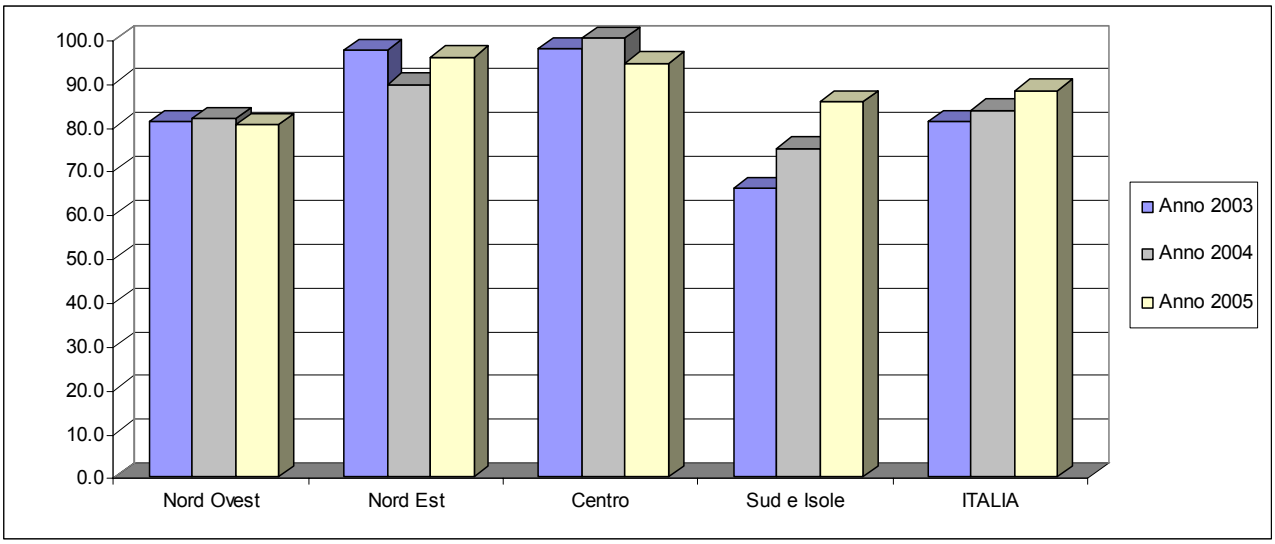
In Italia, nel 2005 l'88,1% dei Centri per l'impiego dichiarava di avere previsto, presso le proprie sedi, servizi dedicati all'integrazione lavorativa delle persone disabili, con un incremento del 4,5% rispetto all'anno precedente e di quasi 8 punti percentuali superiore a quanto dichiarato dalle amministrazioni nel 2003 (grafico 4)[178].

Una maggiore presenza sull'intero territorio nazionale che corrisponde anche ad un incremento percentuale delle tipologie di prestazioni erogate, con un completo ventaglio di servizi nel 42,2% dei casi. Tale condizione "virtuosa" configura gli uffici competenti come realtà capaci di confrontarsi con le specifiche istanze delle persone in cerca di occupazione ed in grado di elaborare le schede individuali utili alla predisposizione di concreti percorsi di accompagnamento al lavoro. In alcuni casi, ciò prevede anche la verifica del mantenimento delle condizioni necessarie alla permanenza sul posto di lavoro, anticipando in tal modo l'apertura di un tema che si rivelerà centrale nel prossimo futuro.

Su un altro versante, gli operatori si propongono alle imprese secondo approcci sempre meno burocratici, prevedendo analisi dei fabbisogni aziendali e contribuendo, in sostanza, alla rimozione del pregiudizio ancora ostinato del binomio tra invalidità ed improduttività.

I CPI delle Regioni del Mezzogiorno, pur riducendo il *gap* quantitativo concernente il numero di sedi operative sulla L.68/99, dichiarano caratteristiche di servizi che, spesso, configurano i Centri come semplici sportelli di primo contatto con il cittadino disabile. In tali condizioni, gli uffici centrali delle province si trovano a dover gestire l'intera filiera di attività legate al collocamento mirato, con tutte le conseguenti ripercussioni sulla funzionalità delle strutture organizzative.

Graf. 4 Legge 68/99: attivazione dei servizi del Collocamento mirato per area geografica. Anni 2003-2005. (Valori %)



Fonte: Isfol - Monitoraggi SPI 2004, 2005 e 2006/07 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili

Un indicatore che sposta l'attenzione sugli aspetti tangibili del servizio, infine, è rappresentato dalla presenza di barriere architettoniche, ridottesi nel corso degli anni in virtù di processi di adeguamento che hanno lungamente impegnato Regioni e Province, con sensibilità e disponibilità strutturali diverse. Mentre, infatti, il Nord-ovest presenta problemi di accessibilità nel 14% delle sedi, di contro le strutture del Mezzogiorno in 46 casi su 100 denunciano la presenza di barriere architettoniche che condizionano gli standard di accoglienza nei confronti dell'utenza.

[178] L'insieme delle informazioni qui riportate, concernenti le caratteristiche dei Servizi per il collocamento obbligatorio, sono ricavate dal Monitoraggio SPI 2006 sui servizi per il collocamento mirato dei disabili, in corso di pubblicazione.

La chiusura del primo sessennio di attuazione della riforma del collocamento obbligatorio, che ha preso avvio nel gennaio del 2000, ha messo i decisori politici nelle condizioni di poter trarre alcune significative considerazioni sulle modalità con le quali tale normativa è stata applicata e sui conseguenti effetti sul versante occupazionale, dei sistemi organizzativi e, non ultimo, sull'approccio culturale al fenomeno della disabilità in ambito lavorativo.

Pur rimandando l'analisi di quanto introdotto dalla recente Legge 24 dicembre 2007, n. 247 alla lettura dei prossimi Regolamenti attuativi riguardanti gli art. 12, 12 bis e 13 della L.68/99, pare qui opportuno ricordare brevemente gli spunti dai quali ha avuto origine il recente intervento del legislatore in merito alla norma per il diritto al lavoro dei disabili.

Il Governo della Repubblica, nell'accordo siglato con le parti sociali il 23 luglio 2007, ha riconosciuto la necessità di inserire il tema della disabilità nel *Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili*. Riconoscendo implicitamente l'efficacia del sistema di integrazione lavorativa rappresentato dal "collocamento mirato", il documento illustrava la volontà di intervenire con provvedimenti tesi a perfezionare le procedure contemplate dalla Legge 68/99, riconducendo nell'alveo della norma di riferimento l'insieme di misure di integrazione lavorativa, allora ampliate da altri dispositivi di legge (D.Lgs. n. 276/2003). Tali provvedimenti sono stati successivamente emanati con la recente Legge 24 dicembre 2007, n. 247 contenente «Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale».

Nel merito del diritto al lavoro dei disabili, il primo intervento normativo - Art. 1 c. 37, lettere a) e b) Legge 247/07 - trae spunto dalla Terza Relazione al Parlamento, la quale «ha evidenziato una difficile applicazione dell'art. 12 della legge 68 ai fini dell'occupazione delle persone con disabilità tramite apposite convenzioni con le cooperative sociali o con disabili liberi professionisti (n. 10 nel 2004 e n. 112 nel 2005), ed anche l'art. 14 del D.Lgs. n. 276 del 2003, come risulta dai recenti dati statistici, non ha fornito i risultati sperati ai fini dell'inserimento lavorativo dei disabili». Ciò a determinato la conseguente "riscrittura", con alcuni correttivi, dell'art. 12 della legge 68/99 e la cancellazione dell'art. 14 del D.lgs. 276/2003, «salvaguardando peraltro alcuni risultati positivi della sperimentazione effettuata sul predetto art. 14, quali ad esempio le "buoni prassi" adottate a livello locale ed il dialogo partecipato con i soggetti attivi nel territorio (Convenzioni quadro)».

Un'ulteriore modifica normativa - Art. 1 c. 37, lettera c) Legge 247/07 - interviene in risposta a quanto richiesto in più sedi dalle Regioni e dalle Province Autonome in ordine all'esigenza di semplificare e sveltire le procedure di agevolazione alle assunzioni previste dall'art. 13 della legge 68/99[179.] trasformando le agevolazioni per le assunzioni, da sgravi fiscali in contributi diretti al datore di lavoro.

Ultimo intervento del legislatore - Art. 1 c. 35 Legge 247/07 - riguarda la modifica dell'art. 13 della Legge 118/71 (autocertificazione stato di disoccupazione per i disabili) con lo scopo di *«considerare non più necessaria, come da richiesta delle Regioni, la dimostrazione dello stato di disoccupazione per* il riconoscimento dell'assegno di invalidità civile parziale ai soggetti con grave disabilità». Le conseguenze di tale certificazione si ripercuotono pesantemente sul numero di

[179] Il Coordinamento delle Regioni e delle PA, nello specifico contributo fornito alla stesura della Terza Relazione al Parlamento ha sottolineato come l'erogazione delle agevolazioni sia «molto macchinosa e tardiva rispetto al verificarsi delle assunzioni, proponendo, inoltre, forti complessità e rischi di incomprensione nel riparto fra le Regioni e Province autonome del Fondo nazionale. Il percorso di accesso alle agevolazioni da parte delle imprese che stipulano convenzioni negoziate col servizio pubblico è complicato. Vi intervengono più soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Servizi per l'Impiego provinciali, Inps, Inail, enti previdenziali ed altri ancora), a seconda della disciplina regionale e dei soggetti della domanda e dell'offerta di collocamento. Tutto ciò è causa tra l'altro della lentezza della procedura (che comporta un passaggio di almeno un anno nei casi più fortunati fra la presentazione della richiesta e l'effettiva erogazione dello sgravio) e di inadeguatezza della successione temporale delle scadenze fissate per la presentazione delle richieste da parte delle imprese, l'istruttoria da parte di province e Regioni, la comunicazione da parte di queste al ministero del Lavoro e delle Politiche sociali dell'andamento delle agevolazioni».

individui erroneamente iscritti agli elenchi del collocamento mirato, oltre che sulle persone disabili costrette, spesso con grandi difficoltà, ad accedere a servizi dei quali non usufruiscono.

Tali interventi, seppure significativi, non esauriscono le iniziative tese a migliorare ed a rendere sempre più efficiente il collocamento mirato il quale, come si evince anche dai sintetici dati sopra illustrati, richiede la programmazione di interventi coordinati su diversi piani di *governance*. A livello nazionale, le esigenze si indirizzano in primo luogo verso una garanzia di pari diritti di accesso al lavoro sull'intero territorio per le persone disabili in cerca di occupazione. Tale principio si esplica attraverso sistemi informativi efficienti e condivisi (comprensivi di procedure amministrative comparabili) e l'elaborazione di definizioni univoche delle prestazioni erogabili; così da facilitare una piena applicazione degli strumenti previsti dalla normativa. Su un piano più legato al territorio, le esperienze positive rappresentate dalle reti di attori agenti sull'integrazione dei sistemi indicano che la conoscenza delle dinamiche locali del mercato del lavoro costituisce la base per soluzioni, anche originali, alle quali possano aderire i principali protagonisti dello sviluppo territoriale.

9. Sistema informativo e comunicazioni obbligatorie.[180]

9.1 Il contesto di riferimento

L'11 gennaio 2008 è entrato in vigore il Decreto Interministeriale del 30 ottobre 2007 – pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale in data 27 dicembre 2007 - che, in virtù delle disposizioni previste dall'articolo 1, commi da 1180 a 1185 della Legge Finanziaria 2007, ha introdotto la comunicazione unificata che i datori di lavoro, pubblici e privati e i soggetti abilitati devono inviare telematicamente ai servizi per l'impiego ove è ubicata la sede di lavoro. Tale comunicazione è valida ai fini dell'assolvimento degli obblighi nei confronti degli enti previdenziali ed assistenziali, nonché, in caso di lavoratori extracomunitari, anche nei confronti delle Prefetture, garantendo così la *pluriefficacia* della comunicazione. Per la Provincia Autonoma di Bolzano - in virtù dello statuto "speciale", l'entrata in vigore è spostata al 1° dicembre 2008.

Il sistema prevede sia soluzioni da attivare in caso di malfunzionamento dei sistemi regionali o dei datori di lavoro (attraverso l'invio di un fax al Ministero del Lavoro, contenente le informazioni necessarie per dimostrare l'instaurazione del rapporto di lavoro) sia soluzioni per semplificare le attività ai datori di lavoro che hanno le sedi su più territori regionali o ai soggetti abilitati, in virtù della sede legale, permettendo di "accentrare" le comunicazioni in un solo servizio regionale.

Dopo un periodo transitorio (durato fino al 29 febbraio 2008), durante il quale i datori di lavoro avevano la possibilità di effettuare le comunicazioni sia in forma cartacea sia in forma telematica (si sottolinea che già durante questo periodo oltre il 40% delle comunicazioni veniva effettuata telematicamente), dal 1° marzo 2008 tutte le comunicazioni (con l'unica deroga prevista per i datori di lavoro domestico) devono essere inviate telematicamente.

Con riferimento ai "servizi informatici regionali", il Sistema Informatico delle Comunicazioni Obbligatorie (C.O.) è costituito da sistemi regionali autonomi (Lombardia, Valle D'Aosta, Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Puglia, Lazio, Abruzzo, Liguria) e sistemi regionali che utilizzano il sistema transitorio messo a disposizione dal Ministero del Lavoro (Sicilia, Calabria, Basilicata, Molise, Sardegna e Provincia Autonoma di Trento). Durante il periodo transitorio alcune regioni hanno completato i loro sistemi (Liguria) attivando, entro il 1° marzo 2008, il proprio sistema informatico, altri Provincia Autonoma di Trento), al permanere di notevoli difficoltà di funzionamento, hanno deciso, sempre entro il 1° marzo 2008, di usufruire del dominio transitorio. Entrambe le attività sono state realizzate in collaborazione con il servizio di assistenza di questa Direzione Generale.

9.1.1 Aspetti normativi: il Decreto Interministeriale e i documenti correlati

Già successivamente all'entrata in vigore della Legge finanziaria 2007 (2 gennaio 2007), il Ministero del Lavoro è intervenuto con due note circolari (del 4 gennaio e del 14 febbraio 2008) emanate allo scopo di chiarire, in attesa dell'emanazione del decreto interministeriale, il campo di applicazione della disciplina che innovava parechio la previgente normativa in materia di comunicazioni.

Il Decreto Interministeriale interviene per completare in via regolamentare la disciplina di legge, definendo nel dettaglio gli aspetti relativi all'adempimento degli obblighi *esclusivamente per il tramite dei servizi informatici resi disponibili dai servizi competenti* (art. 4-bis, comma 6-ter d.lgs. n. 181/2000). Il decreto contiene una regolamentazione organica del predetto sistema,

[180] A cura di Grazia Strano, Direttore Generale innovazione tecnologica e comunicazione

definendo i moduli di comunicazione, i dizionari terminologici, le modalità di trasmissione e di trasferimento dei dati.

Gli aspetti operativi del decreto sono chiariti dalla Circolare del Ministero del Lavoro del 21 dicembre 2007, ad integrazione della quale è stato rilasciato il documento "Modelli e Regole", la cui funzione è quella di specificare in forma analitica e sistematica le regole d'uso del sistema, con riguardo ai singoli aspetti procedurali, tecnici e gestionali.

L'insieme della disciplina concorre a istituire il "*Sistema informatico C.O.*", quale sistema nazionale strutturato secondo i principi ed i criteri generali introdotti dall'articolo 15 del d.lgs. n. 276/2003. Esso è fondato sulla cooperazione applicativa ed è costituito da una *rete di nodi regionali*, realizzati dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano, secondo gli standard tecnologici definiti con il citato decreto, tra di loro interconnessi mediante un *nodo centrale di coordinamento,* assicurato dal Ministero del Lavoro.

I sistemi che sono stati realizzati per supportare informaticamente le Comunicazioni Obbligatorie costituiscono la base per la Rete dei Servizi per il Lavoro, l'infrastruttura tecnologica e organizzativa necessaria per lo sviluppo, il governo, la gestione, e l'analisi del mercato del lavoro in Italia, definita e progettata dal Ministero del Lavoro.

Si tratta del primo esempio – rispetto ai tentativi sviluppati in passato - realmente funzionante di sistema federato e transitorio, basato sul concetto di sussidiarietà, condivisa e percepita attraverso un confronto partecipativo con le Regioni.

Le informazioni raccolte tramite il Sistema Informatico C.O. – inoltre – popolano una banca dati – l'XML Repository – che costituisce l'archivio informatico di tutte le comunicazioni inviate a livello nazionale e rappresenta pertanto la base del SIL, in quanto contenendo i dati del datore di lavoro, del lavoratore e dei rapporti che intercorrono tra essi, dà attuazione a quanto indicato nel decreto legislativo n. 297/02. Già al momento attuale – infatti – il Ministero è già in possesso di una base informativa ampia e approfondita su tutti i rapporti di lavoro comunicati dalle aziende, che alla fine dell'anno, quando il Sistema Informatico C.O. sarà giunto a regime, consentirà di avere la piena conoscenza del *dato reale* sull'andamento del mercato del lavoro nazionale, sia come dato di stock che come andamento dei dati di flusso.

9.2 Il Sistema Informatico C.O.

Dal punto di vista dell'architettura, il Sistema Informatico C.O. è un sistema federato basato su una serie di nodi regionali che rappresentano il luogo virtuale dove inviare le comunicazioni dei datori di lavoro.

La trasmissione dei dati avviene tramite i sistemi informatici messi a disposizione dai servizi competenti.

La comunicazione viene indirizzata ai differenti destinatari che hanno titolo a riceverla (Enti previdenziali ed assicurativi, il Ministero stesso, eventuali altre Regioni di competenza e, per i lavoratori extracomunitari, le Prefetture) utilizzando l'infrastruttura di cooperazione realizzata dal Ministero del Lavoro e dalle Regioni: tale infrastruttura consente di connettere tutti i sistemi regionali, il dominio transitorio e di semplificare il rapporto tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione.

Il Sistema Informatico delle C.O. è costituito da un insieme di applicazioni software, che ne costituiscono i moduli funzionali:

- Il portale **www.lavoro.gov.it/co**, che mette a disposizione degli utenti tutte le informazioni – normative ed operative – sul sistema, e ne costituisce il punto di accesso a livello nazionale
- Il dominio transitorio CO – accessibile all'indirizzo **https://www.co.lavoro.gov.it/** : un'applicazione web-based per l'invio delle comunicazioni obbligatorie, utilizzato dai

soggetti obbligati e abilitati delle regioni che non hanno sviluppato un sistema autonomo per le C.O

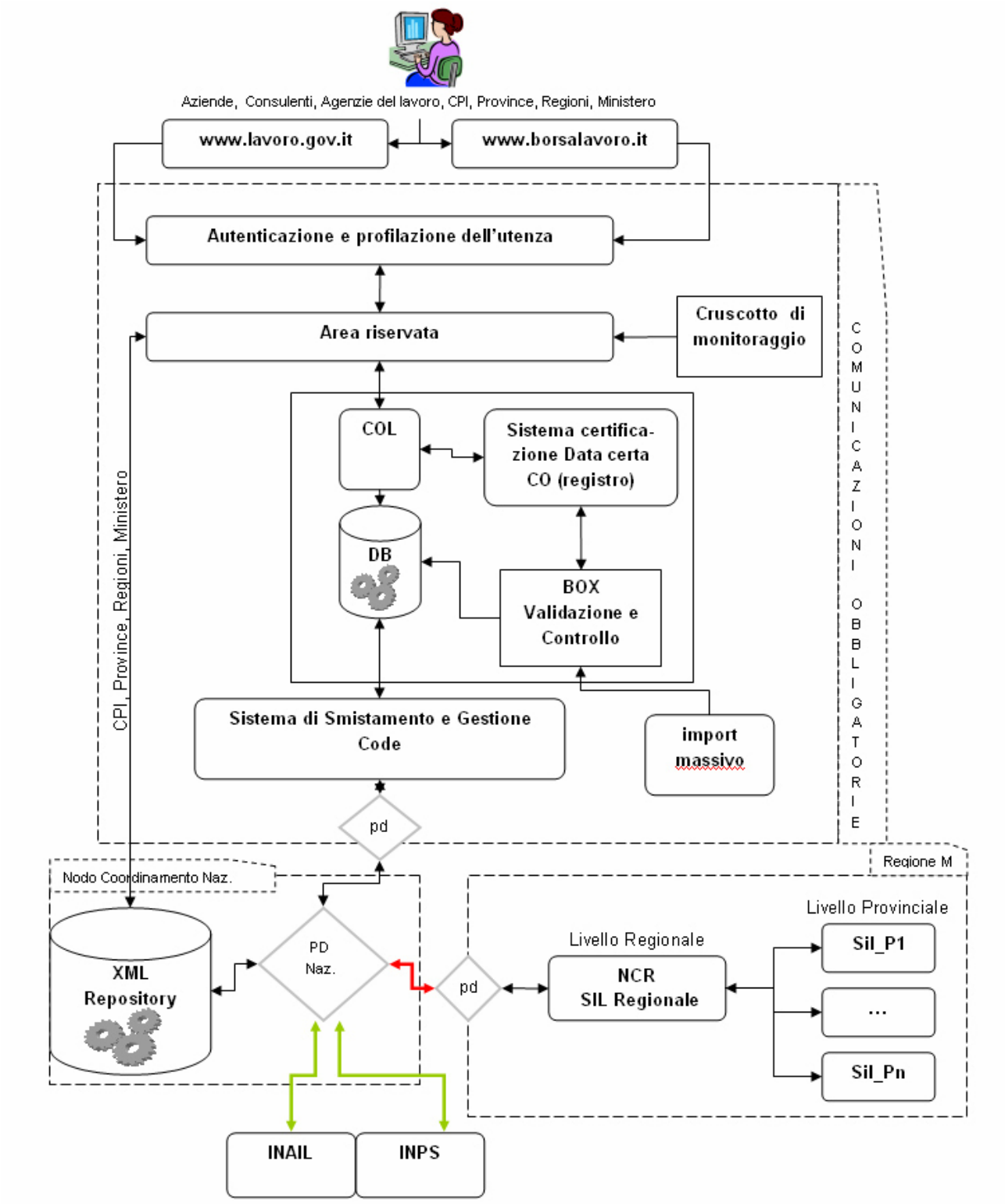
- L'XML Repository, che rappresenta l'archivio informatico dellle comunicazioni raccolte e costituisce la base del SIL nazionale, nonché uno strumento utile per gli ispettori.
- Il Nodo di Coordinamento Nazionale (NCN), che garantisce lo smistamento delle comunicazioni fra i diversi soggetti coinvolti
- I sistemi informatici C.O. delle singole regioni (nodi regionali)

9.2.1 Il dominio transitorio del Ministero del Lavoro

Si tratta di un'applicazione web-based – accessibile dall'indirizzo **https://www.co.lavoro.gov.it/** - per l'invio delle comunicazioni obbligatorie, utilizzato dai soggetti obbligati e abilitati delle regioni che non hanno sviluppato un sistema autonomo per le C.O.. Tale sistema prevede i seguenti componenti:

- Un'interfaccia utente che consente l'accesso a due macro-tipologie di utenti:
    - Ai soggetti obbligati e abilitati (aziende, enti pubblici, agenzie per il lavoro, consulenti del lavoro, ecc.) viene data la possibilità di accedere alle funzionalità specifiche per l'inoltro delle comunicazioni obbligatorie.
    - Agli utenti della Pubblica Amministrazione (CPI, Province, Regioni e Ministero), ai quali è consentita la visualizzazione delle comunicazioni obbligatorie inviate dai soggetti obbligati, opportunamente filtrate sulla base delle competenze del soggetto che ha effettuato l'accesso (livello circoscrizionale per i CPI / provinciale / regionale o nazionale), nonchè agli organi di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale per le funzioni ispettive e di controllo del mercato del lavoro.
- Il BOX di Validazione e Controllo, che ha il compito di intercettare le CO inoltrate in maniera massiva da sistemi informativi esterni, e si occupa quindi di effettuare il controllo formale e di congruenza dei file XML rispetto agli standard ministeriali
- Il Sistema di Smistamento e Gestione Code, che coordina la propagazione delle CO alla porta di dominio nazionale e quindi all'XML Repository gestendo quindi i "messaggi" inviati tramite CO.

Fig. 1 Architettura del Sistema Informatico delle Comunicazioni Obbligatorie Lavoro



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

9.2.2 Il Nodo di Coordinamento Nazionale

Il Nodo di Coordinamento Nazionale (NCN) è il sistema che – attraverso le tecnologie di cooperazione applicativa – garantisce l'inoltro e lo smistamento delle C.O. fra i sistemi regionali, il Ministero (XML Repository), gli enti previdenziali ed assistenziali e gli altri soggetti coinvolti. Il NCN è costituito dalla Porta di Dominio Nazionale (PDN) e da un'applicazione che consente di gestire la logica di smistamento delle C.O.

Lo scambio di dati fra il Nodo di Coordinamento Nazionale ed i Sistemi Regionali è basato su strumenti di cooperazione applicativa ed in particolare sulla tecnologia dei Web Services. Gli standard tecnici di riferimento adottati sono conformi alle specifiche emanate dal Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione del CNIPA (SPCoop), ed il formato di scambio è quello della Busta di e-government.

9.2.3 L'XML Repository

L'XML Repository rappresenta il sistema per la raccolta e la storicizzazione delle CO inviate dai soggetti obbligati e abilitati:

- inoltrate tramite il sistema ministeriale CO;
- inviate dai soggetti obbligati ai sistemi regionali e da questi transitati al nodo nazionale attraverso la porta di dominio nazionale.

Tale banca dati fornisce un patrimonio informativo fondamentale, poiché contiene tutti i dati relativi ai rapporti di lavoro attivati dalle aziende sul territorio nazionale, e costituisce quindi un elemento di base per il SIL nazionale.

Il sistema mette a disposizione una serie di funzionalità che consentono ai differenti utenti la visibilità sui dati dell'XML repository:

- Accesso ai dati da parte degli utenti della P.A.: i dati dell'XML Repository sono messi a disposizione dei differenti soggetti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, sia Centrale che Locale, tramite opportune funzionalità, rivolte ai profili utente CPI, Provincia, Regione, nonché Prefettura e Questura, per finalità amministrative e di servizio
- Funzionalità di monitoraggio:
    - Ispettori: gli Ispettori del Lavoro del Ministero utilizzano le funzionalità a disposizione dal sistema per verificare tutte le irregolarità, le omissioni, i ritardi relativi alle comunicazioni obbligatorie effettuate dalle aziende.
    - Cruscotto: i dati raccolti, inoltre, sono aggregati ed analizzati attraverso una serie di funzionalità statistiche che costituiscono il Cruscotto del sistema C.O.. Le informazioni così raccolte:
        - sono messe a disposizione del Ministero tramite funzionalità di analisi dei dati a livello *back-office,* che consentono di filtrare ed analizzare i dati secondo diversi criteri, sia a livello a di stock che di flusso
        - possono in parte essere pubblicate direttamente sul portale web – in modo da renderle disponibili a tutti gli utenti Internet.

9.2.4 I sistemi regionali autonomi

Il Sistema Informatico C.O. – come detto – è basato su una struttura federata che pone le sue basi nell'interoperabilità – realizzata tramite strumenti di cooperazione applicativa – fra le applicazioni sviluppate dal Ministero, e più in generale dalla P.A. Centrale, e le Regioni e le Province Autonome, che sono le istituzioni a cui fanno capo i *servizi competenti* a cui le comunicazioni sono inviate.

Nella fase di progettazione, pertanto, si è avuto un lungo e articolato confronto fra il Ministero e le Regioni e le Province Autonome, che ha portato alla definizione degli standard tecnici del Sistema C.O., condivisi fra tutti i sistemi cooperanti: struttura dei modelli unificati, classificazioni usate, modalità di trasmissione delle comunicazioni.

Il Ministero ha pertanto svolto un ruolo di supervisione e supporto tecnico alle Regioni e alle Province Autonome che avevano realizzato o stavano realizzando un sistema informatico per la gestione delle C.O., che hanno così adeguato il proprio sistema agli standard.

Al momento le amministrazioni che – nell'ambito del Sistema informatico C.O. – dispongono di un sistema "autonomo" di gestione delle C.O. sono le seguenti: Lombardia, Valle D'Aosta, Piemonte, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Puglia.

9.2.5 Gli sviluppi del Sistema: integrazione di nuovi moduli

L'architettura del Sistema Informatico C.O. descritta nei paragrafi precedenti è stata utilizzata per sviluppare una serie di servizi on-line in grado di fornire un supporto informatico alle normative recentemente approvate e strettamente correlate alle Comunicazioni Obbligatorie.

Sono così stati realizzati – in maniera integrata sia dal punto di vista delle tecnologie che degli standard tecnici utilizzati – i seguenti moduli software, che hanno completato ed arricchito il Sistema Informatico C.O.:

- Il Modulo Dimissioni Volontarie (MDV) che consente l'invio delle "dimissioni on-line" da parte del lavoratore, come previsto dalla legge 17 ottobre 2007 n.188 e dal Decreto Inerministeriale del 21 gennaio 2008, che ha adottato il modulo per la presentazione delle dimissioni volontarie.
- Il Sistema Informatico per le Comunicazioni Obbligatorie per la Gente di Mare (CO-GDM), che consentirà agli armatori e alle categorie datoriali del collocamento marittimo di inviare ai servizi competenti le comunicazioni di assunzione, proroga, trasformazione e cessazione di rapporti di lavoro secondo i modelli unificati previsti dal Ministero (Modello unico di comunicazione Gente di Mare - UNIMAR), in ottemperanza al DPR n. 231 de 18 aprile 2006 e del Decreto del Ministro del Lavoro del 24 gennaio 2008.
- Il Sistema di Gestione Istanze, che consentirà la gestione on-line della presentazione della "richiesta nominativa di nulla osta al lavoro" per i lavoratori stranieri e non comunitari residenti all'estero, secondo le nuove procedure e modalità avviate con il Decreto flussi 2007, che prevede una verifica preventiva presso i centri per l'impiego delle professionalità richieste, prima di rilasciare il nulla osta all'ingresso degli extracomunitari.

9.3 I risultati ottenuti

Le scelte architetturali e procedurali che hanno portato il Ministero del Lavoro alla realizzazione dei diversi moduli del Sistema Informatico C.O. sono state effettuate tenendo conto del fatto che le applicazioni sviluppate costituiscono le componenti di base della nascente Rete dei Servizi per il Lavoro, l'infrastruttura tecnologica e organizzativa necessaria per lo sviluppo, il governo, la gestione, e l'analisi del mercato del lavoro in Italia. La Rete dei Servizi, concepita dal

Ministero come un sistema distribuito, non gerarchico, integrato, e unitario, in cui i sistemi informativi dei differenti attori cooperano, consentirà la circolazione delle informazioni tra tutti i soggetti coinvolti, garantendo la gestione efficace dei servizi che travalicano i limiti regionali, consentendo una reale mobilità dei lavoratori nel territorio nazionale.

Tale impostazione tiene conto che – nel contesto del Mercato del Lavoro – la Pubblica Amministrazione opera attraverso un insieme eterogeneo di ruoli che fornisce servizi ai diversi *stakeholders* - i cittadini, le aziende, i soggetti intermediari, etc., attraverso interventi integrati e multilivello che coinvolgono i diversi soggetti presenti sul territorio (regione, province, comuni , etc.).

- Alla base della Rete dei Servizi è perciò presente un approccio di sistema, finalizzato ad eliminare le omogeneità e la frammentarietà delle azioni svolte dalla P.A. attraverso un'impostazione che individua le risorse informatiche come parti di un unico sistema
- La Rete dei Servizi si basa su soluzioni federate, che fanno cooperare sistemi fra loro indipendenti, in osservanza del quadro costituzionale scaturito dalla Riforma del Titolo V, che assegna ai sistemi centrali i compiti di garantire standard minimi e di coordinamento tra le strutture decentrate.

Nel caso specifico, i moduli che costituiscono il Sistema C.O. (C.O., MDV, CO-GDM, Gestione Istanze) ed il sistema Borsa Continua Nazionale del Lavoro, unitamente agli altri sistemi che saranno sviluppati, costituiscono i "mattoni" del sistema complessivo.

L'obiettivo che si intende raggiungere è quindi quello di un passaggio dall'e-government alla e-governance, intesa come "*l'interazione di Governo, servizi pubblici e cittadini attraverso i processi politici, lo sviluppo di politiche, la programmazione e l'erogazione di servizi".*

Il sistema delle CO è – a livello nazionale - il frutto di un intenso lavoro con tutte le Regioni, le Province e gli enti interessati e costituisce un'importante innovazione nel campo della semplificazione amministrativa e nell'uso delle tecnologie per mettere in relazione cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni e rende disponibile l'informazione in tempo reale a tutti gli interessati, con un notevole risparmio di tempo e denaro. Tale innovazione è stata anche riconosciuta dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione che ha sottoscritto una convenzione con la nostra amministrazione, inserendo il progetto tra quelli ad alto contenuto innovativo; tale considerazione è stata recentemente ribadita anche dal Sottosegretario all'innovazione On.le Beatrice Magnolfi.

Il *Piano triennale per l'ICT nel triennio 2009-2011* definito dal CNIPA indica una serie di principi-guida per l'attuazione dell'*e-governance*, che sono stati tenuti in conto nella realizzazione del Sistema C.O.. Tra questi vi sono:

- l'aumento della qualità dei servizi e della loro efficienza
- L'alleggerimento degli oneri derivanti dalla Pubblica Amministrazione
- La riduzione del divario digitale
- la rilevazione delle esigenze degli stakeholders e della soddisfazione degli utenti: ciò è stato realizzato attraverso il costante confronto nella fase di progettazione del sistema C.O., con le associazioni datoriali e gli ordini di categoria che hanno contribuito nella raccolta delle esigenze degli utenti rappresentati
- la reingegnerizzazione dei processi: tale azione – finalizzata a coniugare l'innovazione dei sistemi con quella dei processi - ha avuto per oggetto principalmente il sistema di Borsa Lavoro, attualmente in fase di riflessione e ri-progettazione per migliorarne la qualità e l'efficacia

- la razionalizzazione della spesa per l'ICT e la riduzione della spesa per la gestione sono state perseguite attraverso l'approccio basato sull'interoperabilità, che ha consentito l'utilizzo dei sistemi informativi già attivati presso le regioni e l'indipendenza dalla piattaforma di sviluppo scelta. In particolare il Sistema Informatico C.O. ha potuto avvalersi dell'unico risultato concreto prodotto dall'attivazione del sistema di Borsa Nazionale del Lavoro, ovvero l'infrastruttura di cooperazione applicativa che consente il collegamento fra le Regioni ed il Ministero tramite Porta di Dominio. Nel contempo la spinta su soluzioni web-based al posto di architetture client/server ha consentito la riduzione dei costi per le installazioni e la manutenzione dei sistemi. Infine, l'applicazione che gestisce il dominio transitorio non è stata sviluppata ex novo, ma è stata acquisita in riuso da una amministrazione provinciale, con notevole risparmio di tempi e costi di adeguamento.
- la motivazione, formazione e coinvolgimento del personale della Pubblica Amministrazione: nel contesto in oggetto tali azioni hanno riguardato in particolare gli operatori dei CPI provinciali, delle D.P.L./D.R.L. per il sistema C.O., ed anche gli operatori delle amministrazioni comunali per il sistema MDV
- L'aumento dell'efficacia della programmazione delle amministrazioni è stato perseguito attraverso una pianificazione a medio-lungo termine delle attività di conduzione ed ottimizzazione del Sistema Informatico C.O. e di tutte le componenti della Rete dei Servizi, e grazie all'utilizzo di strumenti efficaci per il *project management*, che consentano la gestione ed il monitoraggio costante del progetto.

9.3.1 Monitoraggio del mercato del lavoro

Il pregio del sistema delle Comunicazioni Obbligatorie è quello di far conoscere in tempo reale i movimenti all'interno del mercato del lavoro, in riferimento sia al lavoratore (assunzioni, cessazioni, trasformazioni e proroghe dei rapporti di lavoro), che al datore di lavoro allorquando intervengono modifiche nella struttura aziendale. Le informazioni raccolte sono organizzate in banche dati che ne permettono l'utilizzo gestionale-amministrativo. Il passo rilevante per il monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro è quello dello sfruttamento delle banche dati a fini analitici e di ricerca. Il che non è affatto banale per la novità della rilevazione e per l'esigenza di verificare la coerenza di tali flussi con le altre informazioni (di stock e di flusso) già disponibili. Il coordinamento statistico del Segretariato Generale, in collaborazione con la DG *Innovazione tecnologica e comunicazione* e altri enti Sistan, analizzerà la struttura dei dati raccolti dal sistema delle C.O. al fine di creare una base dati sfruttabile sia per l'attività di analisi che per la valutazione degli effetti delle politiche del lavoro.