



Osservatorio & Ricerca

I TASSI DI ELIGIBILITÀ AGLI STRUMENTI DI SOSTEGNO AL REDDITO DEI DISOCCUPATI. IL CASO VENETO

di Bruno Anastasia, Gianluca Emireni, Letizia Bertazzon, Massimo Disarò, Maurizio Rasera.¹

(VERSIONE PROVVISORIA, 8 AGOSTO 2010)

Sommario

Il sistema italiano di ammortizzatori sociali per il sostegno al reddito dei disoccupati è usuale oggetto di numerose critiche: frammentato, iniquo, scollegato dalle politiche attive, selettivo etc. In questo saggio si espone il risultato delle ricerche, svolte a partire dalle informazioni contenute nella base dati amministrativa Silv (Sistema informativo lavoro veneto), mirate a verificare, sul totale di quanti cessano un rapporto di lavoro dipendente, il tasso di eligibilità ai due strumenti fondamentali del sistema italiano: l'indennità ordinaria di disoccupazione e l'indennità di mobilità. Si misurerà quindi l'impatto delle diverse possibili ragioni di esclusione, nonché quello di recenti riforme tese ad allargare la platea degli eligibili.

¹ Ricercatori Osservatorio sul mercato del lavoro di Veneto Lavoro.

1. Il problema e il progetto di analisi

La crisi in corso con il connesso rilevante incremento di disoccupati ha per forza riportato l'attenzione sul sistema italiano di ammortizzatori sociali (AS). Si è tornati a riflettere e a discutere su diversi aspetti: sulla sua incidenza ed efficacia, sulla sua equità, sulla sua sostenibilità nel lungo periodo. Spesso si è proceduto a confrontarlo con quello di altri Paesi europei, ricavandone in genere valutazioni comparate non lusinghiere.

Le basi informative utilizzate per molte di queste analisi sono peraltro insufficienti per valutare a livello dettagliato il grado effettivo di ammissibilità dei disoccupati ai diversi strumenti di sostegno al reddito. Necessariamente si sono imposte analisi e valutazioni di tipo molto aggregato, talvolta fin troppo "impressionistiche".

Le carenze informative possono essere colmate soprattutto dall'utilizzo accurato di basi dati amministrative.

Con questa finalità, nel saggio qui proposto ci si concentra su una questione circostanziata e precisa. Cercheremo di rispondere al meglio a questa domanda: tra quanti perdono il posto di lavoro, qual è la quota effettiva di coloro che possono accedere ed accedono effettivamente ad un'indennità di disoccupazione (ordinaria o di mobilità)? E quali sono le principali ragioni di esclusione, quali le norme con il maggior impatto selettivo?

Di seguito si procederà in tal modo:

- nel par. 2 si proporrà una sintetica rassegna della letteratura in materia;
 - nel par. 3 svolgeremo una ricostruzione analitica della normativa che definisce i requisiti per l'accesso alle indennità di sostegno al reddito, facendo riferimento in particolare ai due strumenti principali: (i) l'indennità di disoccupazione ordinaria a requisiti pieni (d'ora in poi indorp) e (ii) l'indennità di mobilità (d'ora in poi indmob);
 - nel par. 4, con riferimento a coloro che, domiciliati in Veneto, hanno cessato un rapporto di lavoro dipendente nel 2008, 2009 e 2010 (primo semestre) si analizzerà:
 - o l'incidenza di quanti hanno perso involontariamente il posto di lavoro: non si tratta di tutti i "cessati" evidentemente, perché occorre isolare la componente di quanti si dimettono volontariamente (e pertanto "abbandonano" il posto di lavoro anziché perderlo volontariamente);
 - o l'incidenza di quanti hanno i requisiti richiesti per accedere alle indennità ricordate;
 - o l'incidenza di quanti, avendo i requisiti richiesti, li fanno effettivamente valere (mediante iscrizione ai Centri per l'impiego e conseguente presentazione della domanda all'Inps), ottenendo effettivamente il sostegno previsto.
- La documentazione di questi passaggi consentirà di porre in evidenza le "strozzature" normative e comportamentali che riducono, rispetto al totale dei cessati, la platea effettiva di disoccupati beneficiari di sostegni al reddito;
- nel par. 5, infine, si proporranno alcune valutazioni conclusive e si discuteranno possibili proposte di riforma.

2. Risultati disponibili in letteratura

A. Il tasso di copertura rispetto agli occupati

Negli ultimi anni diversi lavori di ricerca hanno condiviso la prospettiva di analizzare l'eligibilità degli occupati ai trattamenti di sostegno al reddito in presenza di un'eventuale interruzione involontaria del loro rapporto di lavoro. Il "tasso di copertura" è quindi calcolato rispetto alla platea (stock) di occupati.

Tra i lavori di ricerca con questa finalità si segnalano:

- a. ricerche ed elaborazioni della Fondazione De Benedetti – su dati Istat, Isfol e Whip - riportate ed utilizzate in varie pubblicazioni di Boeri e Garibaldi;²
- b. elaborazioni della Banca d'Italia, su dati Istat-Rfl ed Eu-Silc, riportate nella Relazione del Governatore del 2009;³
- c. elaborazioni analitiche su dati Inps, svolte nell'ambito dei lavori del Laboratorio Revelli (cfr. Berton, Richiardi, Sacchi, 2009).

Uno schema sintetico dei risultati ottenuti da queste ricerche è il seguente:

	Trattamento in caso di:	Anno e fonte di riferimento delle stime	Universo di riferimento	Stima universo	Tasso copertura*		
					Interventi normali	Interventi straordinari	Nessuna copertura
Banca d'Italia (Relazione 2009, pp. 102-103)	Sospensioni	Istat, eu-Silc 2008	Dip. privati + parasub.	14,2 ml.	40%	49%	11%
	Perdita involontaria	Istat, eu-Silc 2009	Dip. privati + parasub.	14,2 ml.	86%	2%	12%
Fondazione de Benedetti (Boeri-Garibaldi)	Perdita involontaria*	Istat, Isfol, Whip 2008	Dip. privati + parasub.	17,7 ml.	78%		22%
		Istat, Isfol, Whip 2009	Totale occ.	23,1 ml.	57%		43%
Laboratorio Revelli (Berton, Richiardi, Sacchi)	Perdita involontaria*	Inps 2004	Dip. privati		83%		17%

* senza tener conto di interventi regionali in deroga

Il tasso di copertura ottenuto oscilla tra il 12% e il 22%, con riferimento alla platea dei lavoratori dipendenti (allargata ai parasubordinati nelle ricerche Banca d'Italia e Fondazione De Benedetti) nel caso di perdita involontaria del lavoro.

Più analiticamente:

- Boeri/Fondazione De Benedetti analizzano dati statistici di stock degli occupati e stimano i tassi di copertura nell'ipotesi teorica di perdita involontaria del posto di lavoro. Nel loro calcolo tengono conto anche degli interventi previsti a seguito della l. 2/2009 per apprendisti e parasubordinati. Il tasso di copertura che viene determinato è pari al 90% per i lavoratori a tempo indeterminato, al 62% per i lavoratori a tempo determinato, al 21% per gli apprendisti e al 13% per i parasubordinati. Il dato medio, pari al 78%, scende peraltro al 42% qualora si tenga della diversa probabilità di rimanere disoccupati (più alta per le tipologie contrattuale con minor tasso di copertura);
- l'indagine della Banca d'Italia parte sempre da dati statistici di stock di occupati, con esclusione del settore pubblico. Stima, per ciascun contratto, un tasso di copertura che include anche la disoccupazione a requisiti ridotti e i trattamenti previsti dalla recente normativa anti crisi. Così calcolato il tasso di copertura risulta pari all'88%, scende all'86% escludendo i recenti interventi anticrisi e al 78% escludendo l'indennità a requisiti ridotti (ma sale all'82% se si considerano solo i lavoratori dipendenti). Con riferimento alle

² I risultati riportati di seguito sono tratti da Boeri (2009).

³ Cfr. pure Brandolini (2009).

singole tipologie contrattuali e tenendo conto solo di indorp e indmob, il tasso di copertura risulta pari al 91% per i lavoratori a tempo indeterminato, al 48% per i lavoratori a tempo determinato, al 35% per gli interinali;

- secondo Berton et al. (2009, pag. 183) tra i lavoratori subordinati impiegati nel settore privato a dicembre 2003 (universo Whip) risultavano eligibili all'indennità ordinaria di disoccupazione il 43% dei lavoratori a tempo determinato, il 34% dei lavoratori interinali e l'87% dei dipendenti a tempo indeterminato, per un totale medio complessivo pari al 76% (78% per i maschi e 72% per le donne); un'ulteriore quota del 7% può accedere all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti.

B. Il tasso di copertura rispetto ai disoccupati

Altre ricerche hanno adottato una diversa prospettiva considerando il tasso di copertura in relazione allo stock di disoccupati:

- i Rapporti di monitoraggio del Ministero del lavoro hanno ripetutamente calcolato l'indice di copertura confrontando lo stock medio annuo di beneficiari di politiche di sostegno – al netto di cassintegrati e pensionati – con il dato Istat-Rtfl sui disoccupati:
 - con riferimento al 2005, a livello italiano, l'indice di copertura risultava pari al 28,5% (539.000 beneficiari rispetto a 1,9 ml. di disoccupati), in aumento rispetto al valore calcolato per il 2000 (17%) (cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2007, pag. 74). Tale incremento, peraltro, era interpretato non come miglioramento dovuto alle innovazioni dal lato delle politiche di sostegno, ma come conseguenza della modifica nella composizione della disoccupazione, con riduzione del peso delle componenti che non possono aver accesso ai sussidi (persone alla ricerca del primo impiego; disoccupati di lunga durata);
 - relativamente al 2006, il rapporto più recente (Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, 2008) stima un indice di copertura pari al 31%, esito del rapporto tra uno stock medio annuo di 525.000 beneficiari, esclusi cassintegrati e prepensionati, e 1,673 ml. di disoccupati;
- secondo le ricerche già citate della Fondazione De Benedetti, il tasso di copertura sullo stock di disoccupati, vale a dire la quota di coloro che accedono ai trattamenti di sostegno, risulta pari al 30% (e sale al 40% tenendo conto anche degli interventi di assistenza sociale);
- secondo un'elaborazione di Veneto Lavoro (2009, pag. 160) su dati Inps e Istat-Rfl relativi al 2007, il tasso di copertura per le persone in cerca di occupazione si aggirava attorno al 39% in Italia e al 45% in Veneto;
- di recente, la Cies-Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2010, pag. 75) ha riportato che “sulla base della Rilevazione sulle forze di lavoro, nel 2009 meno del 6 per cento dei non occupati disposti immediatamente a lavorare dichiarava di aver usufruito di qualche forma di sussidio nella settimana dell'intervista (anche escludendo i lavoratori alla ricerca di un primo impiego che non hanno maturato i requisiti); la quota sale al 15% se si escludono tutti coloro che non cercano attivamente un impiego o che sono senza lavoro da più di sei mesi”.

Rispetto a questi studi, la nostra ricerca si caratterizza - come vedremo - per aver assunto come universo di riferimento non lo stock dei disoccupati comunque definito né quello degli occupati (vale a dire dei disoccupati potenziali) bensì il flusso di quanti effettivamente cessano dal lavoro, volontariamente o involontariamente. L'attenzione è quindi spostata dall'analisi degli stock all'analisi dei flussi in uscita dall'occupazione, verso periodi di disoccupazione o di non lavoro. Questi flussi costituiscono la platea dei possibili candidati ai trattamenti di sostegno al reddito. Ed è quindi particolarmente rilevante calcolare il tasso di copertura in relazione ad essi.

3. La normativa sui trattamenti di disoccupazione: cenni essenziali

Possiamo distinguere la normativa attualmente in vigore facendo riferimento a due tipologie di lavoratori che hanno perso involontariamente l'occupazione:

- a. i lavoratori licenziati,
- b. i lavoratori che hanno concluso un rapporto di lavoro temporaneo.

3.1. Gli interventi per i lavoratori licenziati

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

- l'indennità di mobilità;
- l'indennità di disoccupazione.

L'indennità di mobilità

L'indennità di mobilità è stata istituita con la legge 223/1991, in sostituzione dell'indennità di disoccupazione speciale per i lavoratori delle imprese industriali non edili prevista dalla legge 1115/1968. In seguito è stata oggetto di modifiche relative sia all'allargamento della platea dei beneficiari (attraverso le deroghe alla disciplina generale) sia all'adeguamento dell'importo massimo del trattamento. L'indennità di mobilità dura da 1 a 3 anni (secondo l'età dei lavoratori). L'indennità di mobilità è la prestazione più conveniente per importo e durata⁴ tra quelle previste dal sistema di protezione sociale⁵. Il suo campo di applicazione - come l'entità del trattamento previsto - si rifà a quello della Cigs: si tratta pertanto di uno strumento marcatamente "industrialista".⁶

L'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali

L'indorp è lo strumento più generale a sostegno del reddito dei lavoratori licenziati da qualsiasi impresa.⁷ È stata istituita nel 1919 come assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. La disciplina fondamentale risale alla legge 1155/1936. Nel 1988 l'importo

⁴ La "mobilità lunga", in particolare, prevede per i lavoratori anziani la possibilità di prolungare il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità oltre il limite massimo di tre anni previsto dalla normativa ordinaria, fino al raggiungimento dell'anzianità contributiva minima per il conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia o di anzianità. Si tratta di un intervento che ha sostituito la prassi dei pre-pensionamenti, ora dismessa.

⁵ Non va dimenticato, peraltro, che un lungo periodo in mobilità ha dei riflessi penalizzanti sulla storia contributiva del soggetto e quindi sul suo futuro pensionistico.

⁶ Per il settore edile la legge 223/1991 (art. 11, comma 2) prevede un trattamento basato sulla dichiarazione di crisi occupazionale (fatta dal Ministero) e della medesima durata della crisi (con un massimo di 18 mesi, elevabile a 27 nel Mezzogiorno). Sempre per il settore edile un trattamento analogo a quello di mobilità è previsto dalla legge 451/1994 (art. 3, comma 3): i lavoratori vi accedono a seguito di un periodo di Cigs; la durata è di 18 mesi (27 nel Mezzogiorno), non limitata dalla durata dello stato di crisi.

⁷ O da quasi qualsiasi impresa: alcune tipologie di cooperative (facchinaggio, tassisti, autonoleggiatori, trasporto di merci per conto terzi, addetti al posteggio dei veicoli e attività varie tra cui servizi di guardia, investigazioni private, guide turistiche e netturbini) sono infatti esonerate dal versamento del contributo per i sussidi di disoccupazione e, di conseguenza, i lavoratori delle medesime non possono accedervi.

dell'indennità giornaliera è stato elevato e si è iniziato a calcolarlo in percentuale della retribuzione (7,5%). Questo tasso di sostituzione è stato ripetutamente modificato (15% nel 1991; 25% nel 1993; 27% nel 1994; 30% nel 1996; 40% nel 2001; 50% a scalare nel 2005; 60% a scalare nel 2008). Così come è stata ripetutamente modificata la durata: dieci anni fa era ancora pari a sei mesi, attualmente è di 8 mesi per i disoccupati fino a 50 anni, 12 mesi per quelli più anziani. Queste modifiche hanno restituito rilevanza all'indennità di disoccupazione ordinaria, precedentemente ridotta ad un ruolo sempre più residuale, fino ad essere la meno vantaggiosa delle prestazioni sociali. Per quanto riguarda il campo di applicazione, due sono le innovazioni normative da segnalare intervenute nell'ultimo decennio:

- l'esclusione, dal 1999, dei dimessi⁸;
- l'inclusione, dal 2005 (legge 80/2005), dei lavoratori sospesi (in questo caso l'indennità ordinaria di disoccupazione opera come un sostituto della Cigo per i comparti che non possono accedere a quest'ultima).

3.2. *Gli interventi per i lavoratori temporanei alla conclusione del loro rapporto di lavoro*

I lavoratori temporanei⁹ possono accedere a quattro strumenti:

- l'indennità di disoccupazione ordinaria, che abbiamo già illustrato¹⁰;
- l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti;
- i trattamenti speciali in agricoltura;
- i trattamenti speciali in edilizia.

L'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti

Nasce alla fine degli anni 1980 (legge 160/1988), "copiando" gli istituti della disoccupazione speciale agricola: fino ad allora i lavoratori precari e stagionali extra-agricoli erano esclusi da ogni forma di integrazione del reddito. Anche l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti ridotti è stata di recente modificata, elevando il tasso di sostituzione: 35% nei primi quattro mesi; 40% nei successivi due (per un massimo di sei mesi).

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

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

La disoccupazione agricola

L'assicurazione contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli viene attivata di fatto a metà degli

⁸ Hanno peraltro diritto all'indennità di disoccupazione pure le madri che si dimettono volontariamente avendo, al momento delle dimissioni, un figlio con età inferiore a un anno.

⁹ Da considerare separatamente il caso degli apprendisti.

¹⁰ I lavoratori temporanei possono accedere all'indennità di disoccupazione ordinaria quando ne abbiano i requisiti, vale a dire – essenzialmente – i dodici mesi di contribuzione nell'arco degli ultimi 24 mesi e una settimana in precedenza. A tale gruppo appartengono soprattutto lavoratori temporanei "ripetenti" o con contratti particolarmente lunghi o con rapporti di lavoro anche di breve durata e con aziende diverse ma assai frequenti (stagionali "lunghi", lavoratori interinali a frequente impiego, etc.). In alcuni casi, in presenza di frequente alternanza tra occupazione e disoccupazione, la scelta tra il ricorso al sussidio di disoccupazione ordinaria e a quello di disoccupazione a requisiti ridotti è l'esito di un complicato confronto tra le diverse convenienze che le due tipologie assicurano: l'ordinaria presenta il vantaggio di un tasso di sostituzione più elevato ma quella a requisiti ridotti non sconta la settimana di carenza (l'intervallo tra il licenziamento e il decorso del sussidio) né gli ulteriori cinque giorni di carenza in caso di presentazione ritardata della domanda.

anni 1950, anche se già prevista dalla legge 264/1949. Formalmente ispirata alla logica mutualistico-assicurativa, in realtà ha dato luogo ad un grande intervento di solidarietà verso famiglie spesso (non sempre) particolarmente bisognose. Rispetto allo schema base previsto per i cosiddetti “51nisti” – cioè quelli che raggiungevano le 51 giornate di lavoro nel corso dell’anno –, negli anni 1970 sono state introdotte due prestazioni – chiamate “speciali” – per i lavoratori che avessero raggiunto la soglia di 101 e 151 giornate di lavoro. Duplice la finalità: stabilizzare, dopo il grande esodo, una quota di manodopera in agricoltura; premiare chi fa registrare più giornate di lavoro, in una logica di lotta all’evasione contributiva. La legge 247/2007, all’art. 1, comma 55, ha modificato, a partire dal 1 gennaio 2008, il sistema delle soglie: si prevede ora un’unica soglia di accesso (51 giornate) ed un tasso di sostituzione unico pari al 40% della retribuzione, corrisposto per il numero di giornate di iscrizione negli elenchi nominativi.

La disoccupazione edile

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

Casi speciali

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

4. Dai cessati agli ammissibili: i tassi di copertura calcolati sui flussi di coloro che terminano un rapporto di lavoro

4.1 - Le ricerche precedenti dell’Osservatorio di Veneto Lavoro

A. Del tema in oggetto, Veneto Lavoro ha iniziato ad occuparsi specificamente nel 2008 con un primo studio centrato sull’ammissibilità dei lavoratori temporanei ai trattamenti di sostegno (Veneto Lavoro, 2008). Oggetto di indagine erano i flussi di cessazioni (tutti gli episodi) con contratti di lavoro a tempo determinato (lavoro somministrato incluso) registrati nel 2006. Si evidenziava che:

- delle 314.000 cessazioni analizzate, 265.000 configuravano una situazione in cui il soggetto risultava eligibile per quanto riguarda la causale (non si tratta dunque di cessazioni per dimissione);
- questo valore scendeva drasticamente a 105.000 a causa della selezione operata dal requisito contributivo (risulta inoltre che ad una quota consistente di cessazioni - circa 60.000 - corrisponde un rapporto di

lavoro dalla durata superiore a 6 mesi ma inferiore all'anno nel corso degli ultimi 24 mesi);

- il requisito assicurativo è relativamente poco selettivo: da 105.000 eventi di ingresso in disoccupazione eligibili si scende a 95.000;
- in quasi 30.000 casi i lavoratori si rioccupano entro una settimana e quindi non hanno diritto ad alcuna indennità. Restano dunque 67.000 casi potenzialmente eligibili;
- con riferimento a questi 67.000 casi (21%), circa 29.000 risultavano associati ad una dichiarazione di disponibilità (9%).¹¹ Gli episodi di disoccupazione originati da queste 29.000 cessazioni risultavano in gran parte conclusi, al momento dell'osservazione: le durate prevalenti erano comprese tra 2 e 6 mesi (circa il 50%); numerose (oltre il 20%) erano anche le durate superiori a una settimana ma inferiori a un mese; in circa il 10% dei casi l'episodio di disoccupazione risultava "aperto".

B. L'indagine sui flussi di uscita dall'occupazione nel 2006 è stata successivamente ripresa ed ampliata considerando tutti gli oltre 600.000 flussi da lavoro dipendente, premessa a altrettanti episodi, più o meno lunghi, di vuoto occupazionale. Nel dettaglio:

- da tale universo, per calcolare il tasso di ammissibili, occorre detrarre gli episodi originati dalla conclusione di rapporti di lavoro con dimissioni o pensionamenti o altre motivazioni che inibiscono l'accesso agli AS. Si ottiene così un valore pari a circa 350.000 conclusioni di rapporti di lavoro involontarie, la stragrande maggioranza (quasi 300.000) riferite a rapporti di lavoro a tempo determinato;
- escludendo le cessazioni dei lavoratori senza requisito assicurativo o senza requisito contributivo, si individua un insieme di interruzioni di rapporti di lavoro pari a circa 160.000 unità, pari a meno del 30% del totale;¹²
- l'ulteriore requisito per accedere agli AS è l'accertamento dello stato di disoccupazione: concretamente tale accertamento è associato alla dichiarazione di disponibilità resa ad un Centro per l'impiego;¹³ si verifica che due terzi dei lavoratori cessati e ammissibili non risultano, dopo la perdita/fine del lavoro, iscritti agli elenchi dei disponibili. Ciò può dipendere da diversi fattori: una ricollocazione veloce, la mobilità geografica, il passaggio al lavoro autonomo o al lavoro pubblico, la non informazione sulla stessa possibilità di accedere ad AS;

¹¹ Che può essere anche antecedente all'episodio di lavoro in oggetto, nel caso di rientro del lavoratore in stato di disoccupazione dopo un periodo di lavoro breve. Ricordiamo che è possibile riprendere l'anzianità di disoccupazione quando un disoccupato disponibile accetta un lavoro a tempo determinato fino a 8 mesi (ridotti a 6 mesi nel caso di giovani under 29).

¹² In questo conteggio, condotto esclusivamente per finalità statistiche, di dimensionamento di grandi aggregati, non si prendono in considerazione specifiche particolarità del frammentato sistema italiano di AS: ad es. l'esclusione di alcune tipologie di lavoratori dipendenti da cooperative o la particolare disciplina di alcuni settori (agricoltura, edilizia). Pure gli apprendisti sono esclusi: la normativa in vigore non consente loro l'accesso all'indennità di disoccupazione, né i periodi di lavoro come apprendisti rilevano nella verifica della sussistenza del requisito contributivo.

¹³ Che può essere anche antecedente all'episodio di lavoro in oggetto, nel caso di rientro del lavoratore in stato di disoccupazione dopo un periodo di lavoro breve. Ricordiamo che è possibile riprendere l'anzianità di disoccupazione quando un disoccupato disponibile accetta un lavoro a tempo determinato fino a 8 mesi (ridotti a 4 mesi nel caso di giovani under 25 o laureati under 29).

- gli ammissibili restano, in definitiva, circa 50.000, due terzi provenienti dal tempo determinato e un terzo dal tempo indeterminato;
- per accedere all'indorp serve infine un ultimo requisito: la durata minima della disoccupazione, vale a dire un intervallo superiore ad almeno 7 giorni prima della successiva rioccupazione. Tale intervallo configura il cosiddetto "periodo di carenza", non "coperto" dall'indennità. Detratto anche questo gruppo, gli ammissibili risultano circa 40.000. Metà di essi evidenziano una durata della disoccupazione compresa tra i 30 e i 180 giorni, mentre in circa il 20% dei casi, alla cessazione del rapporto di lavoro fa seguito un periodo di ricerca del nuovo impiego superiore ad un anno.

C. Una successiva ricerca, presentata nell'ultimo Rapporto annuale (Veneto Lavoro, 2010, pag. 144) ha considerato non gli episodi di cessazione, ma i soggetti con almeno una cessazione, analizzando la loro situazione rispetto all'ammissibilità ai trattamenti in relazione all'ultima cessazione sperimentata.

Emerge che:

- nel corso del 2009 circa 500.000 sono stati gli occupati dipendenti e parasubordinati che in Veneto hanno sperimentato un'interruzione volontaria o involontaria nel rapporto di lavoro; considerando solo i 4 contratti principali di lavoro dipendente (tempo indeterminato, tempo determinato, somministrato e apprendistato¹⁴) troviamo che i cessati sono stati circa 428.000;
- a questo insieme vanno sottratti i dimessi volontariamente e i pensionati: si ottiene un insieme di 287.000 soggetti che ha perso involontariamente il lavoro o si è confrontato (una o più volte nel corso dell'anno) con la conclusione naturale di un rapporto di lavoro a termine;
- oltre la metà di questo insieme (157.000 soggetti) non è in possesso di uno o di entrambi i requisiti contributivi. Gli eligibili sono dunque circa 130.000, a cui si possono aggiungere alcune migliaia di soggetti che, pur non avendo il requisito assicurativo per accedere all'indennità di disoccupazione ordinaria, sono in grado di accedere all'indennità di mobilità perché sono stati licenziati nel corso di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato e la durata del loro ultimo rapporto di lavoro è stata superiore ad un anno. In sostanza gli eligibili rappresentano circa un terzo dei cessati: i motivi di esclusione dall'eligibilità sono riconducibili soprattutto alle dimissioni volontarie nel caso dei rapporti a tempo indeterminato e alla selettività operata, soprattutto tra i lavoratori giovani, dal combinato disposto del requisito assicurativo e del requisito contributivo,¹⁵
- una volta individuato il monte degli eligibili potenziali resta da calcolare il tasso di "compliance", ovvero sia l'effettivo godimento del diritto, subordinato - come noto - al rilascio della dichiarazione di disponibilità ai Centri per l'impiego o all'iscrizione in lista di mobilità e alla

¹⁴ Con riferimento agli apprendisti, questo nostro calcolo ha valore puramente teorico, perché ai titolari di tale contratto è consentito l'accesso solo all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti o ai trattamenti in deroga previsti dalla recente normativa anti-crisi, non all'indennità ordinaria di disoccupazione.

¹⁵ I tassi di eligibilità variano significativamente in rapporto al genere, alla cittadinanza e soprattutto all'età: in particolare si osserva che su cinque giovani che concludono un rapporto di lavoro a tempo determinato solo uno può accedere all'indennità di disoccupazione ordinaria.

presentazione della domanda di indennità all'Inps. I primi risultati di ricerca al riguardo indicano che esiste una quota non marginale di aventi diritto che di fatto non lo esercitano: ciò vale essenzialmente per l'indennità di disoccupazione ordinaria mentre si riduce a numeri irrilevanti nel caso dell'indennità di mobilità. Il miglioramento della qualità dei link tra le basi dati amministrative consentirà di esplorare questi problemi, in superficie contro-intuitivi, legati alla compliance (scarsa informazione? disinteresse a seguito di veloci reinserimento occupazionali? etc.).

Si verificherà se e in che direzione questi risultati risultano confermati da quelli ottenuti, con un'indagine più accurata e più sistematica, condotta con riferimento ai cessati in Veneto nei 30 mesi che vanno dal gennaio 2008 al giugno 2010 (primo trimestre).

4.2 - Premesse alla nuova elaborazione: la ricostruzione dettagliata delle norme

Le nuove elaborazioni riprendono l'idea-base di quelle precedenti: indagare la posizione in cui viene a trovarsi ciascun soggetto al momento della cessazione con riferimento all'ammissibilità ai due istituti centrali del sistema italiano di sostegno al reddito dei disoccupati: l'indorp e l'indmob.¹⁶

Questi interventi sono regolati da una normativa con numerose specificità, di cui occorre tener conto integrando quanto abbiamo già esposto al par. 3.

A. L'indennità ordinaria di disoccupazione a requisiti pieni

Destinatari: lavoratori assicurati e che hanno perso il lavoro per licenziamento¹⁷, scadenza del contratto, dimissioni per giusta causa, dimissioni rassegnate durante il periodo protetto per maternità.

Settori: tutti, anche edilizia ed agricoltura se il lavoratore ha i requisiti necessari.

Tipologia di lavoratori: lavoratori dipendenti, compresi i dirigenti.

Esclusioni (non legate alla tipologia di contratto): lavoratori dimessi, autonomi, lavoratori extracomunitari con permesso di soggiorno stagionale.

*Requisiti*¹⁸:

- stato di disoccupazione;
- capacità lavorativa residua;
- aver rilasciato al Cpi competente la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro;
- almeno 2 anni di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (req. assicurativo);
- almeno 52 settimane di contribuzione nel biennio precedente lo stato di disoccupazione (req. contributivo).¹⁹

¹⁶ Altri strumenti di rilievo inferiore ma comunque significativi – quali l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti e gli interventi speciali in agricoltura – sono riconducibili a misure contro la povertà e per l'integrazione dei redditi bassi piuttosto che a interventi di sostegno ai disoccupati.

¹⁷ Nel caso di licenziamento per giusta causa, la decorrenza della prestazione viene differita di 30 giorni dalla data di inizio della disoccupazione.

¹⁸ I requisiti richiesti per l'indennità a requisiti ridotti sono:

- almeno 2 anni di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione;
- avere svolto lavoro dipendente per almeno 78 giorni di calendario nel periodo di riferimento.

¹⁹ Per il calcolo del requisito contributivo sono considerati utili gli intervalli coperti dalla contribuzione figurativa relativi a:

- periodi indennizzati di astensione obbligatoria o facoltativa per maternità;
- periodi di astensione dal lavoro per le malattie dei figli di età compresa tra i 3 e gli 8 anni;
- periodi di servizio militare o civile, se nell'anno antecedente la data di chiamata alle armi risultano versati almeno 24 contributi settimanali effettivi;
- periodi di lavoro all'estero in paesi convenzionati.

Specificità contrattuali:

	Accesso all'indennità di disoccupazione a requisiti pieni	Normativa di riferimento
<i>a. per tipologia contrattuale</i>		
Tempo indeterminato	Si	Disciplina generale
Tempo determinato	Si	Disciplina generale
Apprendistato	No	L'apprendista è escluso dal diritto alla prestazione di disoccupazione. Le giornate lavorate restano tuttavia utili al perfezionamento dei 78 gg effettivamente lavorati, necessari per l'ottenimento dell'indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti ridotti. Per i lavoratori assunti con qualifica di apprendista e con almeno tre mesi di servizio, all'atto della sospensione o del licenziamento, presso l'azienda interessata dalla crisi è previsto (per il triennio 2009-2011) un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali. Il trattamento ha una durata massima di 90 giornate.
Somministrato	Si	Disciplina generale
Inserimento	Si	Disciplina generale
Job-sharing	Si	Questi lavoratori, ai fini previdenziali ed assistenziali, sono equiparati ai lavoratori a tempo parziale. L'indennità è proporzionata al numero di ore lavorate e alla retribuzione percepita.
Parasubordinato	No	In via sperimentale per il biennio 2010-2011 e nei casi di fine lavori è riconosciuta (stante determinati requisiti) ai lavoratori a progetto iscritti alla Gestione separata dell'Inps una somma liquidata in un'unica soluzione pari al 30% del reddito percepito nell'anno precedente fino a un massimo di 4mila euro. In alcuni casi sono previsti anche specifici interventi regionali. Inoltre, in via sperimentale per l'anno 2010, ai fini dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali ed in relazione al perfezionamento del requisito contributivo si computano anche i periodi svolti nel biennio precedente in via esclusiva sotto forma di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, nella misura massima di tredici settimane.
Domestico	Si	Disciplina generale
Intermittente	Si	Il lavoratore intermittente ha diritto all'indennità di disoccupazione nel caso in cui il contratto non preveda l'obbligo di risposta alla chiamata (e senza indennità di disponibilità) limitatamente ai periodi non lavorati. Se il lavoratore percepisce l'indennità di chiamata non può percepire l'indennità di disoccupazione per i periodi di non lavoro. Tuttavia quello stesso periodo tornerà utile ai fini della maturazione del requisito contributivo necessario per potere, eventualmente, accedere all'indennità di disoccupazione una volta cessato il rapporto di lavoro intermittente. Se invece il contratto di lavoro intermittente non prevede l'obbligo di risposta alla chiamata (e dunque neanche l'indennità di chiamata) al lavoratore può essere riconosciuto il diritto all'indennità di disoccupazione già nei periodi di non lavoro. Il minimale contributivo è calcolato in proporzione all'orario effettivamente svolto.
<i>b. per i dipendenti- soci</i>		
Soci di cooperative	Si (con eccezioni)	I soci lavoratori di cooperative possono ottenere l'indennità di disoccupazione sia in caso di esistenza di un vero e proprio rapporto di lavoro instaurato fra la società ed il socio, sia nell'ipotesi in cui l'attività lavorativa sia conforme alle previsioni del patto sociale e sia svolta in corrispondenza con le finalità istituzionali della società, a prescindere - in tale ipotesi - dal fatto che i soci vengano impegnati per lavori assunti

Sono considerati neutri (non utili per il raggiungimento delle 52 settimane contributive, ma consentono di ampliare il biennio nel quale ricercarle):

- servizio militare o civile nel caso in cui nell'anno antecedente la chiamata alle armi non risultino versati almeno 24 contributi settimanali contro la disoccupazione;
- autorizzazione alla Cassa integrazione guadagni a zero ore;
- astensione obbligatoria e facoltativa per gravidanza non indennizzata;
- assenza per infortunio sul lavoro;
- assenza per malattia certificata ma non indennizzata (superiore ai 12 mesi);
- lavoro all'estero in paesi non convenzionati;
- assenza per permesso e congedo per i figli con handicap grave.

		<p>direttamente dalla società ovvero per conto terzi. Sono ammessi al trattamento i soci di cooperative diverse da quelle disciplinate al Dpr 602/70. Sono pertanto esclusi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - i soci di coop. per attività di facchinaggio, trasporto e complementari del traffico; - i soci delle cooperative della piccola pesca di cui alla legge 250/58; - i soci delle cooperative teatrali e cinematografiche. <p>Ai fini dell'erogazione del trattamento di disoccupazione non è necessario che cessi il rapporto associativo. La perdita dello stato di socio su iniziativa della cooperativa, compreso il caso di scioglimento della cooperativa stessa, ovvero del singolo socio, è equiparata, rispettivamente, al licenziamento o alle dimissioni del socio medesimo. I soci di cooperativa potranno beneficiare delle prestazioni di disoccupazione ordinaria e speciale, a seguito di risoluzione del rapporto di lavoro, sia nel caso in cui abbiano perduto la qualifica di socio sia nel caso in cui, pur mantenendo la qualifica di socio, abbiano reso la dichiarazione di disponibilità.</p>
<i>c. per orario</i>		
Part-time	Si	<p>Il trattamento di disoccupazione spetta ai lavoratori part-time alle stesse condizioni e con le stesse modalità dei lavoratori assunti a tempo pieno. Nel caso di titolarità di diversi rapporti di lavoro a tempo parziale il diritto all'indennità di disoccupazione sorge nel momento in cui il lavoratore perde l'occupazione che costituisce forma di maggiore sostegno economico. Sono esclusi dal trattamento i lavoratori con contratto a part-time verticale (su base annua) per i periodi di pausa dell'attività lavorativa. Il minimale contributivo di riferimento è su base oraria. La misura della contribuzione è legata all'orario di lavoro.</p>

B. L'indennità di mobilità

Destinatari: lavoratori licenziati al termine di una procedura di riduzione del personale ed inseriti nelle liste di mobilità regionali (previa approvazione della commissione competente).

Tipologia aziende:

- aziende industriali con più di 15 dipendenti;
- aziende commerciali con più di 200 dipendenti;
- aziende artigiane dell'indotto, nel solo caso in cui anche l'azienda committente abbia fatto ricorso alla mobilità;
- cooperative che per la natura dell'attività svolta e per dimensioni rientrino nel campo di applicazione della disciplina della mobilità e siano soggette agli obblighi di contribuzione;
- aziende costituite per l'espletamento di attività di logistica con più di 200 dipendenti;
- aziende in regime transitorio:
 - a. commercio con più di 50 e fino a 200 dipendenti;
 - b. agenzie di viaggio e turismo con più di 50 dipendenti;
 - c. imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti;
 - d. aziende costituite per l'espletamento di attività di logistica con più di 50 dip. fino a 200.

Tipologia di lavoratori: lavoratori assunti a tempo indeterminato, aventi la qualifica di operaio, impiegato o quadro. Sono compresi i soci di cooperative.

Esclusioni (non legate alla tipologia di contratto): lavoratori dimessi, stagionali o lavoratori saltuari, che hanno maturato i requisiti per la pensione di vecchiaia, non iscritti nelle liste regionali di mobilità, assunti nell'azienda da meno di 12 mesi, che hanno lavorato meno di 6 mesi nella stessa azienda, dirigenti, lavoratori del settore trasporto marittimo/aereo e giornalisti.

Requisiti:

- iscrizione nelle liste di mobilità;
- anzianità aziendale di almeno 12 mesi maturata nell'ultimo rapporto di lavoro con l'azienda che ha messo il lavoratore in mobilità;
- almeno 6 mesi di effettivo lavoro, comprese ferie, festività, infortuni e astensione obbligatoria per maternità.

Specificità contrattuali:

	Accesso all'indennità di mobilità	Normativa di riferimento
<i>a. per tipologia contrattuale</i>		
Tempo indeterminato	Si	Compresi lavoratori a domicilio ed in distacco
Tempo determinato	No	
Apprendistato/Cfl	No	
Somministrato	No	L'agenzia di somministrazione (che è il datore di lavoro) è inquadrata nel settore terziario.
Inserimento	Si (a date condizioni)	Solo se il contratto è stato trasformato a tempo indeterminato successivamente e comunque entro l'atto di inizio della procedura di mobilità.
Job-sharing	Si	Questi lavoratori, ai fini previdenziali ed assistenziali, sono equiparati ai lavoratori a tempo parziale. L'indennità è proporzionata al numero di ore lavorate e alla retribuzione percepita.
Parasubordinato	No	
Domestico	No	
Intermittente	No	
<i>b. per i dipendenti – soci</i>		
Soci di cooperative	Si (con eccezioni)	Come per l'indennità di disoccupazione sono ammessi al trattamento i soci di cooperative diverse da quelle disciplinate al Dpr 602/70.
<i>c. per orario</i>		
Part-time	Si	L'indennità è proporzionata al numero di ore lavorate e alla retribuzione percepita.

L'insieme integrale di questa normativa con tutti i numerosi dettagli non è convenientemente riproducibile in un algoritmo finalizzato a contabilizzare, sulla base della storia lavorativa di ciascun soggetto, l'ammissibilità agli strumenti di sostegno al reddito. Anche perché, per diversi elementi (es. l'impatto della malattia o della maternità nel conteggio del periodo contributivo utile), mancano - nella base dati utilizzata²⁰ - le informazioni necessarie. Del resto il nostro lavoro non ha finalità gestionali (per le quali serve la ricostruzione minuziosa della storia lavorativa di ciascun soggetto) ma statistico-conoscitive: ci interessano gli ordini di grandezza del fenomeno in esame, non la precisione nella determinazione dei singoli casi che possono essere anche particolarmente complessi.

Operativamente le scelte effettuate nel predisporre la base-dati e nelle conseguenti elaborazioni sono state le seguenti:

- a. *universo analizzato*: lavoratori dipendenti cessati, domiciliati in Veneto, appartenenti a qualsiasi settore e con qualsiasi contratto (tempo determinato, indeterminato, somministrazione apprendistato, lavoro domestico²¹); dall'osservazione sono esclusi solo i rapporti di lavoro intermittente per l'impossibilità di tener conto dell'effettivo lavoro prestato; non sono stati esclusi in alcun caso i soci di cooperativa;
- b. *unità temporale di riferimento*: il singolo mese. Nel caso in cui ad un lavoratore siano riferibili due episodi di cessazione nel medesimo mese, si considera solo l'ultimo. Questa scelta comporta che la posizione di un lavoratore può essere presa in esame più volte nel corso del medesimo anno (o comunque del periodo osservato), qualora egli abbia sperimentato delle cessazioni in mesi diversi;
- c. *periodo*: sono stati analizzati tutti i mesi da gennaio 2008 a giugno 2010;

²⁰ Sulle caratteristiche della base dati utilizzata cfr. Anastasia, Disarò et al. (2009) e (2010).

²¹ La registrazione delle esperienze di lavoro domestico nel Silv è parziale, soprattutto con riferimento al 2010, per i consueti problemi di "comunicazione" tra terminali diversi di raccolta delle informazioni (Inps per il lavoro domestico, Regioni e Centri per l'impiego per tutto il resto del lavoro dipendente).

- d. per discriminare la volontarietà o meno della perdita di lavoro sono state considerate le motivazioni di cessazione come comunicate dalle imprese (licenziamento, scadenza del contratto, dimissioni, pensionamento etc.). Alcune fattispecie non sono ricostruibili nella base dati (es. dimissioni rassegnate durante il periodo protetto per maternità). I casi di assenza di informazione (relativamente pochi, riferiti in genere a contratti a tempo indeterminato) sono stati trattati come perdita involontaria;
- e. non si è tenuto conto, nella ricostruzione dei requisiti assicurativo e contributivo, delle specifiche modalità di conteggio per i periodi lavorati a part-time o con lavoro ripartito; sono comunque stati esclusi dall'universo di riferimento i lavoratori cessati con part time ma con un altro rapporto di lavoro contemporaneamente aperto (casi di overlapping);
- f. nel calcolo dei periodi utili per il requisito contributivo ed assicurativo non si è tenuto conto - come previsto dalla normativa standard - dei periodi lavorati con contratto di apprendistato;
- g. non si è tenuto conto di quanto previsto, in via sperimentale, per il 2010 per i periodi di lavoro svolti con contratto di collaborazione (divenuti utili ai fini del raggiungimento del requisito contributivo).

4.3. I risultati ottenuti

4.3.1. Risultati generali

In **tab. 4.1.** sono esposti i risultati ottenuti analizzando l'eligibilità dei cessati all'indennità ordinaria di disoccupazione²² distintamente per ciascun mese di osservazione.

Nel periodo osservato circa 50.000 lavoratori dipendenti hanno cessato in Veneto ogni mese uno (o più) rapporti di lavoro. In totale sono state analizzate le posizioni di 1,438 ml. di occupati cessati.²³

Quanto all'eligibilità all'indorp:

- nel 6% dei casi si tratta di apprendisti, quindi esclusi "programmaticamente" dall'accesso all'indorp (nella sua versione standard, ad eccezione quindi della previsione ex l. 2/2009 di cui tratteremo in seguito);
- il 42% dei cessati è privo del requisito contributivo: ciò significa che hanno lavorato troppo poco negli ultimi 24 mesi o con fattispecie contrattuali non utili ai fini della maturazione del requisito contributivo;
- il 29% è privo di esperienze di lavoro dipendente (con fattispecie utili al conseguimento del requisito assicurativo) antecedenti agli ultimi 24 mesi;²⁴
- il 30% dei cessati è rappresentato da dimessi (inclusi i pensionati).

Per essere esclusi dal trattamento di indorp è sufficiente l'assenza di un unico requisito: in tale condizione vengono a trovarsi mediamente circa i due terzi dei cessati.

I soggetti eligibili con tutti i requisiti in regola (che chiameremo eligibili potenziali) sono dunque il 32%.

Tra essi, un gruppo di una certa consistenza (5% sul totale dei cessati, circa il 15% sul totale degli eligibili) si rioccupa entro una settimana e pertanto non è interessato al sostegno al reddito.²⁵

Al netto di questi casi di transizioni veloci, gli eligibili scendono al di sotto del 30% dei cessati. Ma poco più di un terzo di essi non risulta iscritto ai Centri per l'impiego e quindi in stato di disoccupazione amministrativamente accertata: pertanto non possono (non potrebbero) accedere all'indorp (né all'indmob). In conclusione emerge che gli eligibili effettivi (vale a dire coloro che hanno una storia

²² Ritourneremo successivamente sull'intreccio tra questa eligibilità e quella all'indmob. Si può assumere peraltro che, di fatto e in concreto, l'eligibilità all'indorp include anche quella all'indmob (mentre ovviamente non vale l'inverso), salvo una piccola quota di casi, come vedremo.

²³ In questo periodo le cessazioni di rapporti di lavoro alle dipendenze di unità locali venete sono state 1,673 ml. di cui 1,533 ml. riferibili a lavoratori domiciliati in Veneto.

²⁴ Per quanto possibile indagare tale requisito con la banca dati Silv che non risale più indietro della metà degli anni '90.

²⁵ Ricordiamo che per l'indorp la prima settimana di disoccupazione non è indennizzata.

lavorativa in regola con i requisiti richiesti e rimangono in stato di disoccupazione accertata per un periodo superiore alla settimana) risultano pari al 16% del totale dei cessati.

Schematizzando possiamo così raffigurare la distribuzione media dei cessati:

- un terzo è costituito da cessati volontari;
- un altro terzo è costituito da cessati involontari (soprattutto lavoratori temporanei) che non hanno il requisito assicurativo o - più spesso - quello contributivo;
- un terzo, infine, è potenzialmente eligibile. L'eligibilità effettiva risulta di fatto dimezzata perché un gruppo si rioccupa immediatamente e un altro gruppo non risulta iscriversi ai Centri per l'impiego.

Tab. 4.1 - Veneto. Cessati per mese, eligibili all'indennità ordinaria di disoccupazione a requisiti pieni

		Analisi della posizione rispetto all'eligibilità										
Anno	Mese	Cessati	Dimessi, pensionati	Privi di requisito assicurativo	Privi di requisito contributivo	Apprendisti	Privi di almeno un requisito	Eligibili potenziali	Rioccupati entro una settimana	Eligibili al netto rioccupati	non risultano iscritti	Eligibili effettivi
A. Valori assoluti												
2008	January	40.947	15.306	12.705	18.604	3.244	30.323	10.624	1.937	8.687	3.425	5.262
	February	41.258	17.249	13.216	18.798	3.086	31.508	9.750	1.799	7.951	3.035	4.916
	March	48.779	16.295	14.340	21.911	2.715	35.779	13.000	2.199	10.801	4.360	6.441
	April	43.079	13.959	13.603	19.648	2.844	31.211	11.868	2.227	9.641	3.802	5.839
	May	45.607	15.171	16.087	22.754	2.834	34.784	10.823	2.024	8.799	3.724	5.075
	June	59.972	17.530	20.773	28.713	2.894	43.531	16.441	1.974	14.467	5.557	8.910
	July	48.554	18.415	17.740	23.306	3.549	36.624	11.930	1.251	10.679	3.939	6.740
	August	64.692	18.880	24.213	31.996	5.748	46.367	18.325	5.777	12.548	5.515	7.033
	September	73.870	22.582	25.760	40.539	5.890	56.673	17.197	2.081	15.116	5.069	10.047
	October	61.068	18.207	22.046	30.063	3.588	44.742	16.326	1.765	14.561	4.846	9.715
	November	44.088	14.053	14.426	19.278	2.692	30.958	13.130	1.268	11.862	4.234	7.628
	December	75.077	17.731	21.386	26.764	2.952	45.874	29.203	4.382	24.821	10.321	14.500
2009	January	38.822	12.763	11.861	15.220	2.528	26.906	11.916	1.884	10.032	3.300	6.732
	February	34.936	11.458	9.919	12.726	2.254	23.400	11.536	1.586	9.950	2.808	7.142
	March	39.597	12.510	10.428	14.540	2.419	26.081	13.516	1.665	11.851	3.513	8.338
	April	36.608	11.249	9.959	13.902	2.213	24.166	12.442	1.636	10.806	3.454	7.352
	May	37.309	12.494	11.447	15.919	2.123	26.034	11.275	1.835	9.440	3.233	6.207
	June	53.774	14.089	14.575	19.850	2.258	33.454	20.320	2.417	17.903	6.644	11.259
	July	41.279	12.766	11.733	16.332	2.728	27.181	14.098	1.287	12.811	4.474	8.337
	August	51.517	14.012	15.266	22.909	4.316	34.454	17.063	6.082	10.981	4.350	6.631
	September	65.716	16.330	18.036	33.395	4.793	46.861	18.855	2.197	16.658	5.293	11.365
	October	52.818	13.484	13.454	22.002	2.785	33.852	18.966	2.818	16.148	5.325	10.823
	November	38.293	10.658	8.864	14.865	2.120	24.348	13.945	1.542	12.403	4.667	7.736
	December	70.845	17.994	13.375	21.133	2.494	40.596	30.249	4.631	25.618	11.634	13.984
2010	January	33.219	10.702	7.105	12.079	2.154	21.880	11.339	1.906	9.433	3.297	6.136
	February	31.301	9.925	5.923	10.968	2.052	19.890	11.411	2.355	9.056	3.302	5.754
	March	39.572	13.027	6.916	13.924	2.214	25.781	13.791	2.426	11.365	4.089	7.276
	April	37.074	11.492	7.247	14.112	2.171	24.078	12.996	2.699	10.297	3.942	6.355
	May	37.317	11.887	8.523	16.729	2.241	26.081	11.236	2.337	8.899	3.616	5.283
	June	51.369	11.238	9.457	17.976	2.081	28.489	22.880	1.713	21.167	13.414	7.753
Totale situazioni ricostruite		1.438.357	433.436	410.383	610.955	87.980	981.906	456.451	71.700	384.751	148.182	236.569
B. Composizione %												
2008	January	100	37	31	45	8	74	26	5	21	8	13
	February	100	42	32	46	7	76	24	4	19	7	12
	March	100	33	29	45	6	73	27	5	22	9	13
	April	100	32	32	46	7	72	28	5	22	9	14
	May	100	33	35	50	6	76	24	4	19	8	11
	June	100	29	35	48	5	73	27	3	24	9	15
	July	100	38	37	48	7	75	25	3	22	8	14
	August	100	29	37	49	9	72	28	9	19	9	11
	September	100	31	35	55	8	77	23	3	20	7	14
	October	100	30	36	49	6	73	27	3	24	8	16
	November	100	32	33	44	6	70	30	3	27	10	17
	December	100	24	28	36	4	61	39	6	33	14	19
2009	January	100	33	31	39	7	69	31	5	26	9	17
	February	100	33	28	36	6	67	33	5	28	8	20
	March	100	32	26	37	6	66	34	4	30	9	21
	April	100	31	27	38	6	66	34	4	30	9	20
	May	100	33	31	43	6	70	30	5	25	9	17
	June	100	26	27	37	4	62	38	4	33	12	21
	July	100	31	28	40	7	66	34	3	31	11	20
	August	100	27	30	44	8	67	33	12	21	8	13
	September	100	25	27	51	7	71	29	3	25	8	17
	October	100	26	25	42	5	64	36	5	31	10	20
	November	100	28	23	39	6	64	36	4	32	12	20
	December	100	25	19	30	4	57	43	7	36	16	20
2010	January	100	32	21	36	6	66	34	6	28	10	18
	February	100	32	19	35	7	64	36	8	29	11	18
	March	100	33	17	35	6	65	35	6	29	10	18
	April	100	31	20	38	6	65	35	7	28	11	17
	May	100	32	23	45	6	70	30	6	24	10	14
	June	100	22	18	35	4	55	45	3	41	26	15
media dei 30 mesi osservati		100	30	29	42	6	68	32	5	27	10	16

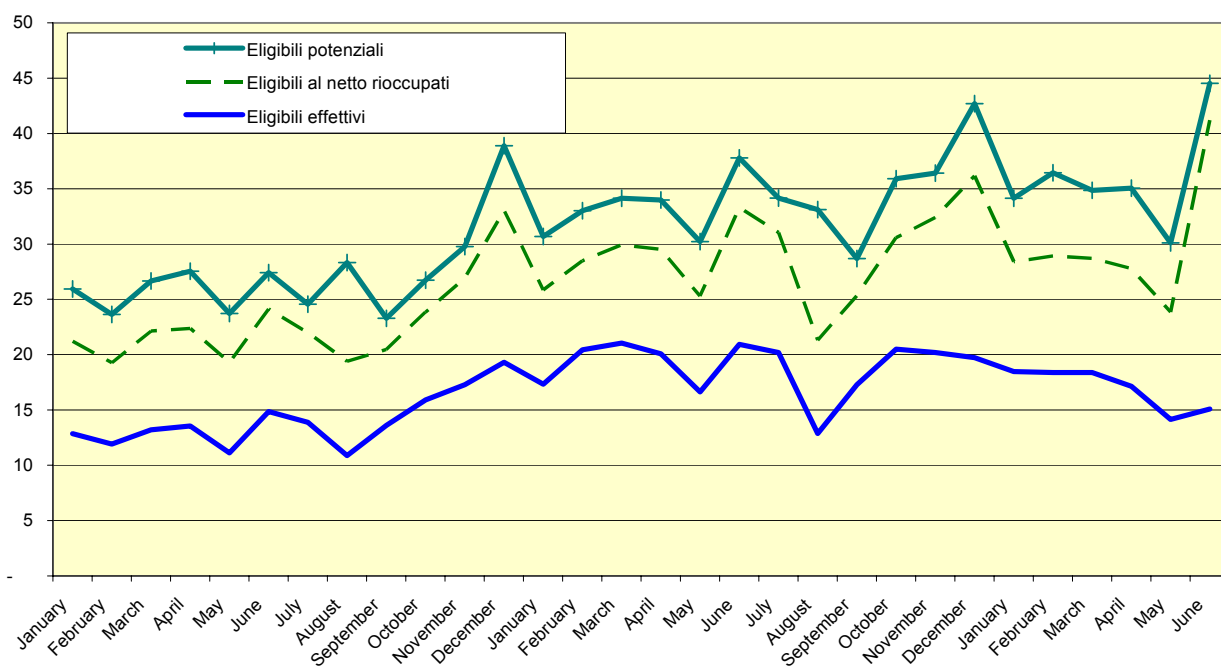
Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silv

4.3.2. L'impatto della crisi: l'incremento degli eligibili

La recente crisi economica con il suo pesante impatto occupazionale ha evidentemente ridotto la mobilità nel mercato del lavoro: sono diminuite soprattutto le assunzioni ma anche le cessazioni si sono ridotte. Infatti sono diminuite le cessazioni per dimissioni e, in relazione al calo delle assunzioni temporanee, sono corrispondentemente aumentate anche le cessazioni per conclusione di rapporto a termine. Sono aumentate invece le cessazioni per licenziamento. Dal lato delle assunzioni, il trend di contrazione è stato selettivo in quanto, soprattutto nella prima fase, ha comportato la riduzione degli ingressi di soggetti nuovi (al loro primo impiego o in rientro dopo lunghe pause) con nulla o scarsa storia contributiva.

Tutto ciò contribuisce a spiegare il leggero tendenziale incremento degli eligibili (**graf. 4.1**). Nei mesi centrali della crisi gli eligibili effettivi sono risultati spesso attorno al 20%.

Graf. 1 - Lavoratori cessati per mese: quote di eligibili all'indennità ordinaria di disoccupazione



Fonte: elab. Veneto lavoro su dati Silv

4.3.3. Impatto disgiunto e congiunto dei vari requisiti nell'escludere dall'eligibilità

La **tab. 4.2.** consente di verificare l'impatto sia congiunto che disgiunto dei vari requisiti per l'ammissibilità. Al netto della situazione degli apprendisti, esclusi a causa della tipologia contrattuale, per i rimanenti lavoratori dipendenti si verifica che la ragione di esclusione più frequente è l'assenza del requisito contributivo. Tra coloro che hanno perso involontariamente il lavoro (per licenziamento o scadenza termini) esso manca nel 47% dei casi; in circa la metà di questi, tale assenza si abbina alla mancanza del requisito assicurativo. Il caso di assenza del requisito assicurativo in presenza del requisito contributivo è verificato in un numero molto più contenuto di situazioni (6%).

Tab. 4.2 - L'operare congiunto e disgiunto dei requisiti nel selezionare gli eligibili
Totale delle situazioni osservate in Veneto (2008-2010) al netto apprendisti

	NO		SI		Requisito contributivo		NO		SI		Totale
	Valori assoluti		Totale		%		Comp. %				
<i>Requisito assicurativo</i>											
A. Perdita involontaria											
NO	217.599	57.627	275.226	20%	22%	6%	28%				
SI	240.684	456.451	697.135	52%	25%	47%	72%				
Totale	458.283	514.078	972.361	72%	47%	53%	100%				
B. Perdita volontaria											
NO	70.439	25.659	96.098	7%	19%	7%	25%				
SI	42.514	239.404	281.918	21%	11%	63%	75%				
Totale	112.953	265.063	378.016	28%	30%	70%	100%				
C. Totale											
NO	288.038	83.286	371.324	27%	21%	6%	27%				
SI	283.198	695.855	979.053	73%	21%	52%	73%				
Totale	571.236	779.141	1.350.377	100%	42%	58%	100%				
	42%	58%	100%								

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silv

Tra i dimessi e i pensionati (casi di perdita volontaria del rapporto di lavoro) la quota di soggetti con entrambi i requisiti (assicurativo e contributivo) tende ad essere maggiore di quella che si riscontra per le situazioni di perdita involontaria del rapporto di lavoro.

4.3.4. Gli eligibili alla mobilità in deroga

Un tentativo di allargare la platea degli eligibili è stato realizzato, con gli interventi anticrisi, in diverse regioni italiane, tra cui anche in Veneto.

In sostanza, la mobilità in deroga - che configura un sostegno di durata breve e dunque assai meno consistente di quello dell'indmob "standard" - è stata attivata per i soggetti che:

- non possono accedere all'indorp;
- dispongono del requisito soggettivo per l'indmob (12 mesi di contribuzione presso l'azienda ove hanno cessato il rapporto di lavoro);
- non dispongono del requisito "aziendale" per l'indmob (azienda con possibile accesso alla cig straordinaria "standard").

Tab. 4.3. Veneto. Posizioni di soggetti eligibili alla mobilità in deroga (esclusi apprendisti)

	Tempo ind.	Tempo det.	Somministrazione	Lavoro domestico	Totale
2008	3.251	2.601	568	446	6.866
2009	2.969	2.530	391	538	6.428
2010	713	601	175	141	1.630
Totale	6.933	5.732	1.134	1.125	14.924
di cui:					
stranieri	4.062	2.050	503	1.057	7.672
under 30	1.929	2.356	570	233	5.088

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silv

A differenza del caso di indmob standard, l'accesso all'indmob in deroga è consentito anche ai cessati da lavoro a termine, inclusi gli apprendisti (la cui posizione confideremo al paragrafo successivo). Operativamente si individuano gli eligibili all'indmob in deroga (apprendisti esclusi) come quel

sottogruppo, tra i non eligibili all'indorp per assenza del requisito assicurativo, costituito da soggetti in regola con il requisito soggettivo per la mobilità.²⁶

Dal gruppo così individuato abbiamo escluso i soggetti con il requisito “aziendale” per l'accesso all'indmob standard (vale a dire i licenziati a tempo indeterminato da aziende con oltre 15 dip. o comunque con accesso alla cig) e, quindi, abbiamo ottenuto un dimensionamento della platea dei possibili candidati all'indmob in deroga (sempre senza tener conto degli apprendisti).

E' agevole verificare che l'indmob in deroga consente un allargamento marginale della platea dei disoccupati beneficiari di sostegno al reddito, con riferimento ai contratti diversi dall'apprendistato. Con riferimento al Veneto si tratta mediamente di circa max 500 posizioni al mese, in tendenziale riduzione, con forte presenza (fino al 50%) di stranieri, per i quali evidentemente il requisito assicurativo è più stringente.

4.3.5. Il caso (e qualche paradosso) degli apprendisti

Un'altra direzione di allargamento della platea dei destinatari di ammortizzatori sociali (sia nel caso di licenziamento e/o fine lavoro a termine sia nel caso di sospensione) ha interessato gli apprendisti.

Abbiamo visto, al paragrafo precedente, la possibilità aperta ad essi di accedere anche alla indmob in deroga, nei casi di licenziamento o fine rapporto con anzianità superiore a 12 mesi.

Ancor più generalmente, e con - paradossalmente - un trattamento “di favore”, superiore a quello riservato a qualsiasi altro disoccupato, la l. 2/2009 ha previsto – ma solo per i casi di licenziamento – l'accesso degli apprendisti licenziati all'indorp, per un periodo breve (90 gg.), all'unica condizione di avere un'anzianità nel rapporto di lavoro pari o superiore a tre mesi al momento del licenziamento.

In **tab. 4.4.** si evidenzia che le cessazioni da contratti di apprendistato si caratterizzano soprattutto come dimissioni.

Tab. 4.4. - Veneto. Posizioni di apprendisti cessati rispetto al motivo di cessazione e alla durata del rapporto di lavoro cessato (2008-giugno 2010)

	a_ Una settimana	b_ Da una settimana		d_ Da tre a sei mesi	e_ Da sei mesi a un anno		Oltre tre anni	Totale
		ad un mese	c_ Da uno a tre mesi		f_ Da uno a tre anni			
Licenziamento	697	3.075	2.989	1.145	1.770	3.498	403	13.577
Dimissioni	1.384	3.901	13.106	9.597	10.527	15.382	1.523	55.420
Fine rapporto (senza trasformazione)	233	381	2.030	1.362	1.521	7.533	5.923	18.983
Totale	2.314	7.357	18.125	12.104	13.818	26.413	7.849	87.980

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silv

Nell'arco dei trenta mesi osservati, i casi di apprendisti licenziati con un rapporto di lavoro di durata superiore a tre mesi risultano circa 7.000. Tenendo conto che circa il 10% di essi si rioccupa in tempi rapidissimi (attorno alla settimana), si possono stimare in circa 200 al mese i casi di eligibilità all'indorp ex l. 2/2009.

Più consistente è la platea di apprendisti di fatto eligibili all'indmob in deroga²⁷: si tratta di circa 13.000 casi di fine rapporto (senza trasformazione): si configura una media mensile di 3-400, al lordo peraltro di quanti si rioccupano immediatamente.

4.3.6. Gli eligibili secondo le principali caratteristiche anagrafiche

In **tab. 4.5** si dà conto della diversa distribuzione dei cessati totali e dei cessati involontari secondo le principali caratteristiche anagrafiche: genere, età, cittadinanza.

Tra i cessati totali i giovani sono il 36%, gli adulti il 56%, gli anziani l'8%; i maschi superano

²⁶ Di fatto il requisito contributivo per l'indmob è configurabile come un caso particolare di conseguimento del requisito contributivo per l'indorp: per l'indmob le 52 settimane di contribuzione devono essere consecutive, mentre ciò non è richiesto per l'indorp.

²⁷ Data l'obbligatoria precedenza dell'ammortizzatore nazionale rispetto all'ammortizzatore regionale, gli apprendisti licenziati devono accedere all'indorp e non all'indmob in deroga.

leggermente le donne (52 a 48); la quota di stranieri è assai significativa (29%). Tra i cessati involontari diminuiscono, relativamente ai cessati volontari, i giovani (33%), le donne superano i maschi (51 a 49), il rapporto tra stranieri e italiani rimane invariato.

Tab. 4.5 - Veneto. Distribuzione delle posizioni dei cessati (2008- giugno 2010), per genere, cittadinanza ed età						
		Giovani (under 30)	Adulti (30- 49 anni)	Anziani (50 e più)	Totale	
<i>A. Distribuzione dei cessati totali</i>						
Stranieri	F	4%	7%	0%	11%	
	M	7%	10%	0%	18%	
	Totale	11%	17%	1%	29%	
Italiani	F	12%	22%	3%	36%	
	M	13%	18%	4%	35%	
	Totale	24%	39%	7%	71%	
Totale	F	16%	28%	3%	48%	
	M	20%	28%	5%	52%	
	Totale	36%	56%	8%	100%	(1.438.357)
<i>B. Distribuzione dei cessati involontari</i>						
Stranieri	F	4%	7%	0%	11%	
	M	6%	11%	0%	17%	
	Totale	10%	18%	1%	29%	
Italiani	F	11%	26%	2%	40%	
	M	11%	17%	3%	32%	
	Totale	22%	43%	6%	71%	
Totale	F	15%	33%	3%	51%	
	M	17%	28%	4%	49%	
	Totale	33%	61%	7%	100%	(972.361)
Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silv						

In **tab. 4.6** si dà conto della diversa incidenza degli eligibili secondo le caratteristiche anagrafiche:

- il tasso di eligibilità degli stranieri è nettamente inferiore a quello degli italiani calcolato sia sui totale dei cessati che sui cessati involontari (13% contro 18% nel primo caso; 20% contro 24% nel secondo caso);
- quanto al genere, il tasso di eligibilità è identico per maschi e femmine per quanto riguarda i giovani e gli anziani; tra gli adulti, invece, il tasso di eligibilità dei maschi è maggiore di quello delle femmine se calcolato solo sui cessati involontari;
- complessivamente il tasso di eligibilità dei giovani è nettamente inferiore a quello medio, sia se calcolato sul totale dei cessati (10% contro 16%) sia se calcolato sui soli cessati involontari (16% contro 24%).

Tab. 4.6 - Veneto. Incidenza soggetti eligibili sul relativo totale di cessati e di cessati involontari (2008-giugno 2010), per genere, cittadinanza ed età

		Giovani (under 30)	Adulti (30- 49 anni)	Anziani (50 e più)	Totale
A. Quote sui relativi cessati totali					
Stranieri	F	7%	14%	17%	11%
	M	8%	19%	20%	15%
	Totale	8%	17%	18%	13%
Italiani	F	11%	25%	14%	19%
	M	10%	22%	12%	16%
	Totale	11%	24%	13%	18%
Totale	F	10%	22%	15%	17%
	M	9%	21%	13%	16%
	Totale	10%	22%	14%	16%
B. Quote sui relativi cessati involontari					
Stranieri	F	11%	20%	25%	17%
	M	14%	28%	27%	22%
	Totale	13%	24%	26%	20%
Italiani	F	17%	31%	23%	26%
	M	16%	34%	23%	26%
	Totale	17%	32%	23%	26%
Totale	F	16%	28%	24%	24%
	M	15%	31%	24%	25%
	Totale	16%	30%	24%	24%
Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silv					

4.3.7. Gli eligibili secondo le caratteristiche contrattuali del rapporto di lavoro cessato

La tipologia contrattuale del rapporto di lavoro cessato “pesa” significativamente nel determinare le diverse probabilità di accesso all'indorp (**tab. 4.7**).

Tab. 4.7 - Veneto. Incidenza soggetti eligibili sul relativo totale di cessati e di cessati involontari (2008-giugno 2010), per tipologia contrattuale del rapporto di lavoro cessato

	Cessati totali	Valori assoluti		Eligibili effettivi	Incidenza % eligibili potenziali		Incidenza % eligibili effettivi	
		Cessati involontari	Eligibili potenziali		su cessati totali	su cessati involontari	su cessati totali	su cessati involontari
Tempo indeterminato	439.593	165.444	132.007	77.446	30%	80%	18%	47%
Apprendistato	87.980							
Tempo determinato	685.194	595.230	241.786	114.887	35%	41%	17%	19%
Somministrazione	200.282	197.936	78.418	41.869	39%	40%	21%	21%
Lavoro domestico	25.308	13.751	4.240	2.367	17%	31%	9%	17%
Totale	1.438.357	972.361	456.451	236.569	32%	47%	16%	24%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silv

I lavoratori che cessano un rapporto di lavoro a tempo indeterminato sono eligibili potenziali nel 30% dei casi sul totale relativo di cessati e nell'80% dei casi sui cessati involontari; i lavoratori che

concludono un rapporto temporaneo risultano eligibili potenzialmente in circa il 40% dei casi. Queste quote si riducono significativamente se consideriamo gli eligibili effettivi (non rioccupati entro una settimana e non iscritti ai Cpi).

4.3.8. Gli eligibili secondo il settore del rapporto di lavoro cessato

Ripetendo la medesima elaborazione con riferimento al settore del rapporto di lavoro cessato (**tab. 4.8**), si osserva che la quota maggiore di eligibili - sia potenziali che effettivi - sta nell'area del lavoro manifatturiero, mentre per quanto riguarda i servizi e l'agricoltura pesano maggiormente le storie lavorative che non consentono il raggiungimento dei requisiti richiesti.

Tab. 4.8 - Veneto. Incidenza soggetti eligibili sul relativo totale di cessati e di cessati involontari (2008-giugno 2010), per settore del rapporto di lavoro cessato

		Valori assoluti				Incidenza % eligibili potenziali		Incidenza % eligibili effettivi	
		Cessati totali	Cessati involontari	Eligibili potenziali	Eligibili effettivi	su cessati totali	su cessati involontari	su cessati totali	su cessati involontari
Agricoltura		116.810	95.261	29.000	6.201	25%	30%	5%	7%
Industria	Manifatturiero	368.919	247.522	141.629	89.017	38%	57%	24%	36%
	Costruzioni	103.229	49.322	27.538	16.354	27%	56%	16%	33%
	Totale	473.448	297.533	169.575	105.595	36%	57%	22%	35%
Servizi	Commercio e turismo	348.601	235.078	100.026	58.524	29%	43%	17%	25%
	Servizi alle imprese	198.847	117.355	58.613	27.286	29%	50%	14%	23%
	P.A., scuola, sanità	171.343	142.746	70.386	25.104	41%	49%	15%	18%
	Servizi alle famiglie	128.803	83.884	28.353	13.739	22%	34%	11%	16%
	Totale	847.594	579.063	257.378	124.653	30%	44%	15%	22%
Totale		1.438.357	972.361	456.451	236.569	32%	47%	16%	24%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silv

4.3.9. Il passaggio delicato dagli eligibili potenziali agli eligibili effettivi

Nella nostra ricostruzione un passaggio assolutamente delicato è quello dalla stima degli eligibili potenziali agli effettivi.

Il primo passaggio, vale a dire l'esclusione dei rioccupati entro una settimana, si giustifica pienamente. Ma poi?

La domanda d'obbligo è: se i nostri calcoli sono corretti (e, come ordini di grandezza, tenendo conto pure di tutte le possibili imprecisioni, non abbiamo ragione di presumere diversamente), come si può spiegare la quota rilevante dei possibili aventi diritto (pari a circa il 10% dei cessati totali e a circa un terzo degli eligibili) che non risultano iscritti ai Cpi?

Le possibili spiegazioni, a proposito delle quali siamo impegnati a continuare nella ricerca, sono:

- incompletezza delle basi dati (ad es. per problemi territoriali, come nel caso di rapporti di lavoro attivati fuori regione che spiegherebbero pertanto la mancata iscrizione al Cpi);
- assenza di eligibilità per questioni non considerate nella nostra ricostruzione (ad es. incidenza di malattia e part time sulla definizione del periodo contributivo utile);
- carenza di informazioni sui propri diritti da parte dei lavoratori;
- disinteresse dovuto ad una veloce rioccupazione, anche se non tale da configurare l'assenza di accessibilità all'ammortizzatore seppur per brevi periodi di tempo;
- casi settoriali specifici (soci cooperative etc.) da noi non considerati (ma senz'altro statisticamente poco rilevanti).

In attesa della possibilità di svolgere più complete verifiche, si segnala intanto che secondo la base dati considerata:

- circa un terzo (49.566 su 148.182) delle posizioni degli eligibili potenziali non rioccupati entro una settimana e non iscritti ai Cpi sono riferibili a soggetti che si sono rioccupati entro tre mesi;

- quasi un terzo dei casi rimanenti (circa 30.000 su 100.000) è riconducibile a cessazioni di rapporti di lavoro in settori con regolazioni specifiche (agricoltura, edilizia, istruzione).

4.3.10. Ulteriori note sugli eligibili effettivi

A. La corrispondenza con le banche dati Inps

Il numero di posizioni di soggetti eligibili effettivi è confrontabile con i dati di fonte Inps sulle domande presentate di disoccupazione ordinaria: circa 300.000 nel medesimo periodo osservato. Si tenga conto che circa il 20% delle domande presentate a Inps non viene accolto (per carenza dei requisiti) e che una quota di esse si riferisce ai lavoratori sospesi. Siamo dunque in presenza di valori non distanti tra loro.

La verifica, a livello di microdati e non meramente di dati statistici, della corrispondenza tra gli eligibili effettivi (individuati con la nostra analisi a partire dalle banche dati Inps) e i soggetti effettivamente indennizzati (individuati sulla base della banca dati percettori dell'Inps) costituisce un'evoluzione possibile e importante della ricerca. (Ciò è per ora possibile con riferimento all'ultima parte del periodo osservato, sostanzialmente a partire dalla seconda metà del 2009).

			Senza occasioni di lavoro	Durata dell'attesa della prima occasione di lavoro					(v. ass.)	
				Da una settimana ad un mese	Da uno a tre mesi	Da tre a sei mesi	Da sei mesi a un anno	Più di un anno		
ELIGIBILI NON INSERITI IN LISTA DI MOBILITA'	2008	1	11%	12%	21%	14%	16%	26%	11.951	
		2	10%	10%	25%	15%	14%	26%	15.076	
		3	12%	13%	19%	11%	23%	21%	17.982	
		4	15%	12%	15%	23%	20%	15%	22.631	
	2009	1	19%	11%	20%	15%	23%	13%	13.171	
		2	18%	10%	30%	19%	20%	3%	16.083	
		3	22%	13%	23%	16%	26%		17.166	
		4	26%	16%	19%	30%	9%		20.753	
	2010	1	41%	20%	29%	10%			10.351	
		2	79%	11%	10%				13.044	
	INSERITI IN MOBILITA' INDENNIZZATA	2008	1	35%	13%	14%	8%	10%	20%	1.125
			2	50%	10%	9%	7%	8%	17%	1.111
3			46%	8%	14%	5%	8%	18%	1.357	
4			54%	7%	9%	7%	10%	12%	1.932	
2009		1	55%	8%	9%	6%	13%	9%	1.772	
		2	61%	8%	7%	8%	13%	2%	2.273	
		3	61%	11%	9%	7%	12%		2.011	
		4	70%	8%	10%	9%	3%		2.447	
2010		1	68%	15%	11%	5%			1.744	
		2	80%	14%	7%				1.264	
INSERITI IN MOBILITA' NON INDENNIZZATA		2008	1	23%	14%	18%	12%	13%	20%	1.927
			2	27%	14%	15%	11%	14%	20%	2.026
	3		28%	9%	18%	10%	17%	18%	2.342	
	4		30%	9%	14%	12%	19%	16%	4.862	
	2009	1	33%	8%	15%	11%	21%	12%	5.427	
		2	37%	9%	11%	13%	25%	5%	4.731	
		3	45%	7%	16%	12%	20%		4.593	
		4	52%	9%	16%	16%	6%		6.072	
	2010	1	62%	11%	20%	7%			4.815	
		2	75%	15%	9%				2.329	
	GIÀ INSERITI IN MOBILITA'	2008	1	22%	13%	21%	11%	12%	21%	1.616
			2	22%	14%	15%	14%	13%	22%	1.611
3			23%	15%	17%	9%	16%	18%	2.139	
4			24%	16%	13%	14%	19%	15%	2.418	
2009		1	34%	9%	15%	13%	17%	12%	1.842	
		2	23%	12%	16%	17%	27%	4%	1.731	
		3	23%	15%	22%	17%	22%		2.563	
		4	27%	24%	19%	23%	6%		3.271	
2010		1	41%	23%	26%	10%			2.256	
		2	79%	13%	7%				2.754	
Totale complessivo			30%	12%	19%	15%	15%	9%	236.569	
Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silv										

B. La rioccupazione degli indennizzati

Possiamo dunque ritenere che gli eligibili siano una buona proxy degli indennizzati (con indorp). E

pertanto possiamo indagare anche le relative probabilità di rioccupazione.

La **tab. 4.9** presenta i dati ottenuti osservando il primo rapporto successivo alla cessazione considerata e la durata della relativa attesa. Gli eligibili sono distinti tenendo conto del loro inserimento o meno nelle liste di mobilità, sia indennizzata sia non.

Poiché sappiamo che il periodo massimo di durata dell'indorp è, dal 2008, pari a 8 mesi per gli under 50 e a 12 mesi per gli over50, possiamo ricavare prime indicazioni individuando in circa il 50% la quota di eligibili che trova lavoro prima della fine dell'operare dell'ammortizzatore.

5. Prospettive di riforma²⁸

Alla luce anche delle evidenze riportate, possiamo meglio mettere a fuoco alcuni dei nodi critici sottostanti la (eventuale) riforma degli ammortizzatori sociali in modo da confrontare le possibili soluzioni, tenendo conto particolarmente di quelle prospettate negli studi e nelle proposte recentemente elaborate a livello accademico o in ambito politico-legislativo.

Una riforma in questo ambito è da tutti (o quasi) ritenuta necessaria. Sulle linee fondamentali spesso si trova una sufficiente convergenza (estensione della platea dei supportati, adeguatezza del sostegno economico a livello quantitativo e temporale, disegno di una rete universale di contrasto alla povertà, ecc.), ma la puntuale definizione tecnico-operativa degli strumenti implica la risoluzione di soverchie difficoltà e scelte affatto indolori all'interno di un ventaglio assai differenziato di possibili soluzioni.

In questa sede si portano all'attenzione modifiche da effettuare esclusivamente sul versante degli interventi di sostegno nei casi di disoccupazione.

L'attenzione è rivolta all'universo del lavoro subordinato e parasubordinato²⁹ (questo con riferimento ai collaboratori a progetto e ai collaboratori coordinati e continuativi del lavoro³⁰). Per il resto del lavoro autonomo - lasciando ogni spazio per forme assicurative liberamente scelte - e per gli inoccupati appare realisticamente fattibile solo l'intervento di contrasto della povertà.

Ricomprendere nella regolazione di seguito proposta, assimilandoli ai lavoratori dipendenti, i lavoratori a progetto e co.co.co. genera numerosi problemi (tra l'altro questa assimilazione forte con il lavoro dipendente può ulteriormente ed eccessivamente legittimare il ricorso a questa tipologia di rapporto di lavoro), non vengono discussi in questa sede, che potrebbero alla fine suggerire anche una soluzione diversa, con la loro esclusione dalla platea interessata dall'indennità di disoccupazione.

Un unico strumento di intervento: una proposta ragionata

La riformulazione dell'indennità di disoccupazione, per tutti i lavoratori subordinati con qualsiasi forma contrattuale assunti, nonché per i collaboratori a progetto e coordinati e continuativi, porta con sé l'abolizione di tutti gli altri strumenti esistenti: indennità a requisiti ridotti, indennità speciali (agricoltura, edilizia), indennità di mobilità, ecc..

L'entità della contribuzione, posta a carico del datore di lavoro e che varia a seconda che il contratto abbia o no una data prefissata di conclusione (dato che il rischio/previsione di disoccupazione è

²⁸ Si riprendono considerazioni più estesamente prospettate in Anastasia, Mancini, Trivellato (2009) e soprattutto in Anastasia, Gambuzza, Rasera (2010).

²⁹ In accordo anche con Letta (2009), Leonardi-Pallini (2009), Berton-Richiardi-Sacchi (2009).

³⁰ Ichino (2009) identifica più estesamente il lavoro dipendente includendo il lavoratore subordinato nonché il lavoratore autonomo continuativo, l'associato in partecipazione, o il socio lavoratore di società commerciale, che traggano più di due terzi del proprio reddito di lavoro complessivo dal rapporto con l'azienda, salvo che ricorra alternativamente uno dei seguenti requisiti: a) la retribuzione lorda annua superi i 40mila €; b) vi sia un'iscrizione ad un albo professionale che rende incompatibile la posizione di dipendente

assai diverso nei due casi)³¹ concorre a costituire il “monte individuale” per l’indennità e ne regola i tempi di fruizione.³²

Schema di proposta

STRUMENTO	FORME DI FINANZIAMENTO	REQUISITI DI ACCESSO	TASSO DI RIMPIAZZO	DURATA DELLA PRESTAZIONE	VINCOLI DI POLITICHE ATTIVE
INDENNITA' DI DISOCCUPAZIONE DA LICENZIAMENTO	Assicurazione obbligatoria a carico del datore di lavoro (2% retr. lorda) e contributo del lavoratore (0,50%)	Imprese: tutte Lavoratori: tutti i licenziati Requisito contributivo: 24 mesi di contribuzione effettiva	100% se salario inferiore a reddito di ultima istanza; se salario superiore a reddito di ultima istanza: 80% primo, secondo e terzo trimestre; 70% quarto e quinto trimestre; 60% fino alla fine. ³³ Tetto: 100% del salario medio giornaliero dei lavoratori assicurati full time.	In proporzione al periodo di contribuzione (33% dello stesso) fino ad un max di 18 mesi per tutti e 24 per >50anni. Il monte individuale maturato viene diminuito dei periodi fruiti. Se la fruizione è continuativa per il massimo del periodo concesso (18-24 mesi) ed il monte individuale accumulato supera tale periodo (4, 5 o 6 anni), per fruire del restante maturato necessitano 24 mesi di nuova contribuzione; in caso di percorsi discontinui di lavoro può esser goduto il 33% via via maturato, con riattivazione residuale del monte individuale accumulato dopo 24 mesi lavorati	Si. Patto di servizio
INDENNITA' DI DISOCCUPAZIONE DA LAVORO A TERMINE	Assicurazione obbligatoria a carico del datore di lavoro (5% retr. lorda) e contributo del lavoratore (0,50%)	Imprese: tutte Lavoratori: quanti concludono un lavoro a termine Requisito contributivo: 24 mesi	Idem come sopra	Idem come sopra	Si. Patto di servizio

Si costituisce un legame tra il versato ed il percepibile³⁴ e si stabiliscono regole per la ripetizione della percepibilità in presenza di più episodi di disoccupazione.³⁵

³¹ Anche la proposta Letta (2009) prevede una differenziazione delle aliquote fissandole all’1% per i tempi indeterminati e al 3% per gli altri. Le aliquote sono invece indifferenziate per Isae (4%) e per Boeri-Garibaldi (3,3%).

³² Rispetto alla nostra proposta, graduata in funzione dell’età del lavoratore fino a un max di 18mesi per <50 anni e fino a 24mesi per gli over 50 (mentre Letta propone rispettivamente 78 e 104 settimane e Berton-Richiardi-Sacchi nella loro seconda proposta optano per 8 e 12 mesi), quella più “generosa” è quella di Ichino che arriva a tre anni di durata massima.

³³ Con gli aggiustamenti tecnici necessari per evitare lo scalino negativo per i salari di poco superiori al reddito di ultima istanza.

³⁴ Il tetto del valore di sostituzione è abbastanza variamente stabilito mentre la metodologia a scalare, pur con cadenze molto differenziate, risulta condivisa tra gli autori delle diverse proposte. Solo Ichino stabilisce un valore superiore

Il legame con le politiche attive è vincolante: il fruitore deve risultare disponibile ai Cpi (per frequenza di percorsi formativi, iniziative di lavori socialmente utili, nuove proposte occupazionali).³⁶

Il requisito contributivo di 24 mesi, anche se indubbiamente rilevante, funge da metodo per la costituzione iniziale di una “dote”: è un costo che si paga ad un sistema poi fortemente garantista.

Rispetto al sistema attualmente in vigore, un cambiamento con conseguenze rilevanti è quello relativo al trattamento della disoccupazione post stagionalità ricorrente agricola/turistica: va detto che a fronte di una riduzione del periodo di indennizzo corrisponde un innalzamento dell'importo del sussidio. Va anche ricordato che tale importo non potrà essere inferiore al reddito di ultima istanza³⁷.

Quale criterio per incentivare l'attivazione dei soggetti per uscire dalla condizione di disoccupazione può essere prevista una parziale sovrapposibilità tra indennità di disoccupazione e impieghi con forme contrattuali discontinue quali il lavoro accessorio o intermittente (pur dentro precisi limiti di reddito).

Gli esclusi dalla fruibilità dell'indennità di disoccupazione risultano essere, oltre a coloro che provengono dal lavoro autonomo, le persone in cerca di primo impiego, i disoccupati di lunga durata, le persone in rientro nel mercato del lavoro dopo un periodo di inattività. La “protezione sociale” di tutti costoro viene demandata alla rete generale di sostegno la quale, a fronte della prova dei mezzi, garantisce il reddito di ultima istanza.

Sono inoltre esclusi dall'accesso all'indennità di disoccupazione coloro che presentano le dimissioni. Tale esclusione è sicuramente problematica dato che contrasta con i livelli di libertà di ciascuno. In particolare può penalizzare i lavoratori con un contratto a tempo indeterminato vincolandoli al proprio datore di lavoro e andando in contrasto con una libera strategia di mobilità ascendente. Inoltre in molti casi le dimissioni pur volontarie (nel senso di non imposte dal datore di lavoro) sono determinate non certo dall'opportunità del lavoratore o da sue mere preferenze economiche ma da altri eventi (necessità di spostarsi, necessità di un lavoro più compatibile con mutate condizioni familiari). D'altro canto, aprire l'indennità di disoccupazione ai dimessi porterebbe ad una ben diversa quantificazione della possibilità di un equilibrio economico del sistema assicurativo. Ulteriore implicazione sarebbe quella che una parificazione, a livello di conseguenze pratiche, tra licenziamento e dimissioni implicherebbe una riforma generale del mercato del lavoro incompatibile con l'attuale diversificato sistema di garanzie.

Altre annotazioni utili per un ridisegno dello strumento:

- l'entità dell'indennità di disoccupazione dev'essere proporzionata alla retribuzione percepita (anche nel caso dei lavoratori intermittenti) ed è esclusa per i part time verticali nel periodo di astensione lavorativa;

all'80% da noi proposto, ma ottenendolo sommando la preesistente indennità di disoccupazione con una quota integrativa a carico dell'agenzia di collocamento che porta il valore al 90%.

³⁵ In molte delle proposte mancano uno o entrambi questi legami. Isae e Boeri-Garibaldi non fanno riferimento a nessuno dei due, in Letta (dove è presente il legame temporale: 33% del tempo lavorato) manca un criterio di fruizione o meglio non c'è riferimento al “consumo” totale o parziale del diritto maturato; in Berton-Richiardi-Sacchi (terza proposta), pur essendo definito in qualche modo il criterio di costituzione di un monte individuale, manca l'esplicitazione delle modalità di godimento dello stesso; in Ichino c'è la previsione della costituzione del monte individuale aziendale equivalente al tempo lavorato, dedotto il primo anno, e con un tetto massimo di 3 anni.

³⁶ Come nella previsione di Ichino la disponibilità del lavoratore per l'agenzia con cui l'azienda ha stipulato la convenzione.

³⁷ Non tutte le proposte qui considerate tengono in debita considerazione la necessità di stabilire (ed eventualmente collegare al reddito di ultima istanza laddove previsto) un livello minimo del sussidio. Tra coloro che lo fanno Boeri-Garibaldi stabiliscono la soglia dei 500€; Berton-Richiardi-Sacchi, nella loro terza proposta, si preoccupano che non vi sia convenienza nella condizione di disoccupazione piuttosto che di lavoro e stabiliscono una quota fissa dell'indennità assistenziale pari a 700€, destinata però a scendere qualora il reddito da lavoro del disoccupato risulti inferiore: pur prevedendo un reddito minimo non fanno riferimento esplicito ad esso per l'erogazione minima.

- l'incremento proposto *rispetto ad oggi, del costo dell'assicurazione contro la disoccupazione*³⁸ appare giustificato a fronte di un miglioramento della situazione attuale sia in entità che in durata. La differenziazione delle aliquote trova ragione nel diverso significato che la disoccupazione ha in presenza di forme contrattuali diverse: nel caso di rapporti di lavoro a tempo indeterminato è un rischio, nel caso di rapporti temporanei è una certezza (l'incertezza riguarda solo la durata del periodo di disoccupazione). Alzando le aliquote per i rapporti a tempo determinato si carica sull'azienda un costo giustificato per la flessibilità di forme di impiego della manodopera di cui essa beneficia;
- è possibile prevedere ulteriori *oneri per l'impresa*: quando il numero dei licenziamenti diventa rilevante può essere previsto (su monitoraggio annuale) un innalzamento dell'aliquota assicurativa a carico dell'impresa per tutti i dipendenti per l'anno successivo³⁹.

³⁸ Attualmente per la generalità delle imprese interessate l'aliquota per la disoccupazione è dell'1,61.

³⁹ Con maggior carattere di automaticità ma con lo stesso intento di alimentare il fondo assicurativo, Letta propone in caso di licenziamento un versamento alla gestione Inps della disoccupazione di un contributo pari a 26 settimane dell'indennità spettante a ciascun lavoratore licenziato. Altre proposte che prevedono un'indennità di licenziamento da corrispondersi al lavoratore hanno a che vedere con le modifiche proposte alla normativa contrattuale:

- Leonardi-Pallini non ne quantificano l'entità,
- Boeri-Garibaldi propongono 15 gg. ogni trimestre lavorato per i primi 3 anni del contratto unico,
- Ichino un mese per ogni anno di anzianità;
- Berton-Richiardi-Sacchi introducono un'indennità di terminazione proporzionale al periodo lavorato in azienda che però va versata al lavoratore.

Riferimenti bibliografici

- Anastasia B., Disarò M., Gambuzza M., Rasera M. (2009), *Comunicazioni obbligatorie e analisi congiunturale del mercato del lavoro: evoluzione, problemi metodologici, risultati*, i Tartufi, n. 35.
- Anastasia B., Disarò M., Emireni G., Gambuzza M., Rasera M. (2010), *Istruzioni per l'uso delle comunicazioni obbligatorie nel monitoraggio del mercato del lavoro*, working paper, prima versione, 13 gennaio, www.venetolavoro.it
- Anastasia B., M. Gambuzza, M. Rasera (2010), *Nota per il Convegno "Flexicurity alla prova della crisi"*, Fondazione Brodolini, Roma, 15 marzo.
- Anastasia B., Mancini M., Trivellato U. (2009), "Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity", *I Tartufi*, 32, febbraio, www.venetolavoro.it.
- Banca d'Italia (2009), *Relazione annuale*, Roma, 29 maggio 2009.
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, il Mulino.
- Brandolini A. (2009), *Ipotesi di revisione degli ammortizzatori sociali. Un'introduzione al dibattito*, intervento al Comitato Scientifico Confindustria, mimeo, Roma, giugno 2009
- Boeri T., Garibaldi P. (2008), *Un nuovo contratto per tutti*, Milano, Chiarelettere (oltre ai vari contributi su www.lavoce.info).
- Boeri T. (2009), *Sussidio unico e contratto unico*, intervento al Comitato Scientifico Confindustria, mimeo, Roma, giugno 2009.
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (Commissione Onofri) (1997), *Relazione finale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Ichino P. et al (2009), *Codice dei rapporti di lavoro. Modifiche al Libro V del codice civile*, Senato della Repubblica, disegno di legge n. 1873, 11 novembre.
- Isae (2009), *Politiche pubbliche e redistribuzione*, ottobre, Roma (cfr. l'ultimo capitolo "Gli ammortizzatori sociali: evoluzioni ed ipotesi di riforma").
- Leonardi M., Pallini M. (2009), "Il dibattito sul contratto unico e un'introduzione all'ammortizzatore unico" in Dell'Aringa, Treu (a cura di), *Le riforme che mancano*, Il Mulino, Bologna.
- Letta E. et al. (2009), *Disciplina dell'indennità unica di disoccupazione*, Camera dei deputati, Disegno di legge n. 2890, 5 novembre.
- Maurizio D. (2006), *Giove: un database statistico sul mercato del lavoro veneto. Costruzione e indicazioni per l'utilizzo*, i Tartufi, www.venetolavoro.it, n. 22.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2007), *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, febbraio, Roma.
- Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (2008), *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, settembre, Roma.
- Pisano E., Toso S. (2010), "Ammortizzatori sociali e spesa per assistenza: il mancato approdo delle riforme", in Guerra M. C., Zanardi A., *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010*, il Mulino, Bologna.
- Pizzuti F. R. (a cura di) (2010), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.
- Veneto Lavoro (2008), *Lavoratori dipendenti con contratti a termine e indennità di disoccupazione: analisi della copertura e simulazioni su possibili allargamenti*, Collana "Misure", n. 18, novembre.
- Veneto Lavoro (a cura di) (2009), *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche. Rapporto 2009*, Franco Angeli, Milano.

Veneto Lavoro (a cura di) (2010), *2009: l'anno della crisi. Il lavoro tra contrazione della domanda e interventi di sostegno. Rapporto 2010*, Franco Angeli, Milano.