

**LA DINAMICA DELL'OCCUPAZIONE DIPENDENTE:
NUOVE POSSIBILITÀ DI MONITORAGGIO TEMPESTIVO
UTILIZZANDO DATI AMMINISTRATIVI**

di Bruno Anastasia, Massimo Disarò, Maurizio Gambuzza, Maurizio Rasera¹

**Convegno annuale Aiel
Sassari 24-25 settembre 2009**

Introduzione

Quando abbiamo iniziato a stendere questo saggio (maggio 2009), gli ultimi dati statistici ufficiali (Istat-Rcfl) in relazione agli andamenti nel mercato del lavoro italiano - occupazione e disoccupazione - erano stati resi disponibili a fine marzo e risultavano riferiti al quarto trimestre 2008. Raccontavano ancora di un'occupazione in crescita in molte regioni italiane, nonostante la crisi finanziaria internazionale con tutto quello che ne è conseguito per l'economia reale.

Altri Paesi - quasi tutti quelli comparabili con l'Italia per dimensioni e livello di sviluppo - possono contare su un più tempestivo e sistematico utilizzo di informazioni sul mercato del lavoro, grazie ad un miglior "sfruttamento" di fonti amministrative.²

Un lag temporale medio - tra fenomeno, rilevazione, produzione e pubblicazione del dato - di circa cinque mesi (come quello implicito nella tempistica di Istat-Rcfl) sembra difficilmente abbassabile per questo tipo di analisi basate su survey³ ma nondimeno esso appare eccessivo per le necessità conoscitive.

E' vero che la politica è l'arte di prendere decisioni in assenza di informazioni o, meglio ancora, con informazioni parziali o presunte: ma un po' più di solidità, anche nella conoscenza delle dinamiche congiunturali, certamente gioverebbe.

In questa direzione un rilevante contributo deve essere fornito dalle fonti amministrative, almeno con riferimento all'occupazione dipendente (che rappresenta circa i tre quarti dell'occupazione complessiva)⁴ nonché il segmento più reattivo alle variazioni continue della domanda di lavoro.

E' su questa potenzialità che intendiamo soffermarci, mostrando come, nell'ultimo anno, essa sia divenuta concretamente praticabile: evidenzieremo pertanto i risultati ottenuti in Veneto e oggi replicabili, con relativa facilità, in altre regioni italiane.

Si intende quindi illustrare ed esaminare questa nuova, realistica, possibilità di disporre di informazioni statistiche congiunturali tempestive e affidabili basate sulle comunicazioni obbligatorie (CO) delle imprese a proposito di assunzioni (A) e cessazioni (C) di rapporti di lavoro.

Si tratta di comunicazioni che riguardano i flussi dei rapporti di lavoro, ma è evidente che il loro saldo consente di calcolare la variazione, tra determinati momenti temporali, anche nello stock degli occupati.⁵

Questo saggio è così organizzato:

¹ Ricercatori, Veneto Lavoro.

² Gli Stati Uniti, ad esempio, dispongono di dati statistici aggiornati mensilmente.

³ E' chiaramente una forzatura pretendere una sorta di "censimento continuo" che, attraverso survey ripetute, consenta un monitoraggio congiunturale tempestivo.

⁴ Trattandosi di fonti amministrative il riferimento è ovviamente all'occupazione dipendente regolare.

⁵ Con qualche problema di cui si dirà, soprattutto a causa dei doppi part time.

- il par. 1 dà conto del perché, in precedenza (sostanzialmente prima del 2007), pur essendo già in vigore l'obbligo per le imprese di comunicare assunzioni e cessazioni nei rapporti di lavoro, non ne conseguisse l'effettiva disponibilità/completezza di tali informazioni e quindi ne fosse impedito l'utilizzo nelle analisi congiunturali;
- il par. 2 dà conto delle novità che, tra il 2007 e il 2008, hanno dischiuso tale possibilità;
- il par. 3 approfondisce alcuni problemi persistenti;
- il par. 4 dà conto dei risultati ottenuti finora in Veneto con riferimento all'analisi per il 2008-2009;
- il par. 5 dà conto delle prospettive e dell'evoluzione possibile di questa (nuova) fonte di informazioni congiunturali.

1. Perché “prima” (del 2008) non era possibile un monitoraggio congiunturale tempestivo dell’occupazione dipendente a partire dalle CO

Ragionando sul passato, occorre distinguere due diverse situazioni, influenti sulla possibilità di produrre l’informazione congiunturale di cui stiamo discutendo: la fase pre-informatizzazione e la fase post-informatizzazione.⁶

1.1. La situazione degli anni '90 (prima dell’informatizzazione)

Le CO esistono da lungo tempo nel mercato del lavoro italiano con alterne vicende per quanto riguarda la loro regolamentazione e, in modo particolare, la tempestività della loro comunicazione; ad esse sono affidati, prima ancora che funzioni di monitoraggio del mercato del lavoro, compiti di deterrenza rispetto alla possibilità di utilizzo della manodopera in modo irregolare.

Fino agli esordi dell’informatizzazione⁷ e comunque almeno ancora alla fine degli anni ‘90 esistevano dei modelli ministeriali, omogenei su tutto il territorio nazionale, utilizzati per riepilogare le principali caratteristiche dei flussi di comunicazioni giunte agli uffici periferici del Ministero del lavoro (Oml1, Oml2 e Oml3).⁸ Era previsto un raccordo tra i tre modelli, raccordo che poteva mettere a disposizione un’informazione utile ai fini dell’analisi della variazione dell’occupazione. Di fatto i tre modelli erano compilati separatamente, con attenzione distinta a ciascun fenomeno indagato e con scarsissima cura per la coerenza dell’insieme.

Nel campo della ricerca economica e sociale l’utilizzo di tali modelli è stato piuttosto sporadico e ben lontano dal raggiungere una qualche sistematicità: di fatto le informazioni raccolte dalle strutture ministeriali erano pressoché indisponibili al di fuori dell’amministrazione centrale e, all’interno di quest’ultima, giudicate di scarsissima qualità.⁹

Ciò non toglie che nel panorama dell’informazione statistica sul mercato del lavoro le statistiche ministeriali potessero trovare un qualche spazio di interesse¹⁰ e che una loro sistematica raccolta e organizzazione a livello territoriale, come accaduto ad esempio a livello veneto, potesse offrire un quadro conoscitivo di qualche interesse. Proviamo quindi a richiamarne velocemente le caratteristiche salienti.

I fenomeni monitorati erano da un lato l’offerta di lavoro così come misurata dalle iscrizioni alle liste del collocamento da parte delle persone alla ricerca di una collocazione nel mercato del lavoro alle dipendenze¹¹; dall’altro la domanda di lavoro misurata sulla base della registrazione dei flussi

⁶ Per un’ampia documentazione su queste fasi cfr. sia gli articoli raccolti nel volume curato da Trivellato (2001) sia Anastasia, Gambuzza, Rasera (2005a).

⁷ Non esiste un’accurata e circostanziata ricostruzione, né dei tempi né dei modi, del processo di informatizzazione degli uffici di collocamento italiani: esso è avvenuto lentamente, in modo incrementale, certamente inizialmente in forma volontaristica e “dal basso”, mentre naufragavano i tentativi più strutturati elaborati dal “centro” (quale ad esempio Teleporto). Dal punto di vista temporale, comunque, a livello nazionale l’uso diffuso di Netlabor (il software gestionale cui possono essere ricondotti gli sviluppi seguenti) può essere datato attorno alla metà degli anni ‘90, mentre la fase di progettazione e di sperimentazione in alcune Sezioni circoscrizionali per l’impiego del Veneto risale già alla metà degli anni ‘80. Per una sintetica ricostruzione si rinvia a Anastasia e Trivellato (2001).

⁸ Tali modelli, compilati mensilmente a livello di singola Sezione per l’impiego, venivano trasmessi, via posta o fax, ai livelli gerarchici superiori della struttura ministeriale, subendo a ciascun passaggio (provinciale, regionale e nazionale) operazioni di aggregazione in prospetti sintetici riepilogativi.

⁹ Scarsa pubblicizzazione dei dati e modesta cura nella compilazione e raccolta dei modelli ministeriali si alimentavano a vicenda, trovando l’una nell’altra giustificazione e portando ad una sottovalutazione delle possibili ricadute informative dell’attività amministrativa.

¹⁰ Esse erano infatti incluse tra i possibili riferimenti informativi per l’analisi del mercato del lavoro, in particolare a scala locale: si vedano ad esempio Torelli e Zaccarin (1994), Guarna (1993), Gennari (1993). Con attenzione alla misura della disoccupazione si veda anche Caroleo (1996).

¹¹ È bene ricordare che gli iscritti al collocamento rappresenta(va)no al contempo un sotto e un sovra-insieme delle persone disoccupate secondo la definizione adottata nelle statistiche ufficiali: infatti non tutti i disoccupati risultano iscritti al collocamento né tantomeno tutti gli iscritti (oggi disponibili) presso i Cpi sono senza lavoro o alla sua ricerca

di ingresso/uscita dall'occupazione dipendente conseguente all'obbligo di comunicazione delle assunzioni/cessazioni effettuate da parte dei datori di lavoro. Dal punto di vista settoriale, il campo di osservazione, per quanto riguarda la domanda di lavoro, riguardava il settore dipendente privato ed una parte limitata della pubblica amministrazione (in particolare le assunzioni per le basse qualifiche per le quali non erano previste procedure concorsuali).

La forma tipica di produzione statistica dell'insieme di questi flussi informativi era costituita (almeno fino al 1999) dalla produzione di modelli riepilogativi nei quali le informazioni sui flussi venivano distinte per sesso, grandi gruppi di attività (agricoltura, industria, altre attività e settore pubblico) e livello di qualifica (apprendista, operaio qualificato o non qualificato, impiegato). A questo gruppo di informazioni si associavano alcune "specifiche" relative:

- agli iscritti alle liste di collocamento (distribuzione per classe di età, per tipologia e per durata di iscrizione);
- ad alcune caratterizzazione dei flussi di ingresso/uscita¹² dal lavoro alle dipendenze, come le principali tipologie contrattuali dei rapporti instaurati o cessati: tempo determinato, apprendistato, formazione lavoro, part time. Nel caso di assunzioni a tempo determinato inferiori ai quattro mesi nell'anno solare o a part time inferiore alle 20 ore settimanali era prevista la particolare tipologia amministrativa degli "avviamenti senza cancellazione".¹³ Le modalità di organizzazione dei dati erano tali che queste specifiche riguardavano l'aggregato dei flussi di assunzione e non delle cessazioni; inoltre, tra queste ultime erano incluse - senza distinzione - quelle dovute ai passaggi diretti da azienda ad azienda, i quali invece non erano compresi negli aggregati riferiti agli avviamenti e non erano adeguatamente dettagliati, cosicché non risultava possibile calcolare i saldi occupazionali specifici con riferimento ai diversi settori, qualifiche o tipologie contrattuali. Tale operazione - derivante dalla differenza tra avviamenti + passaggi diretti e cessazioni - era possibile solo con riferimento all'intero campo di osservazione dei movimenti registrati nelle unità territoriali di rilevazione (le sezioni circoscrizionali per l'impiego, attuali Centri per l'impiego - d'ora in poi Cpi)¹⁴.

Molte delle informazioni richiamate venivano prodotte inoltre con riferimento a particolari sub-popolazioni, tra le quali è utile ricordare la componente extracomunitaria, che nei mercati del lavoro delle regioni del Nordest iniziava già in quegli anni a rappresentare un aggregato di un rilievo.

L'utilizzo di queste informazioni, dal contenuto conoscitivo piuttosto limitato dato l'elevato livello di aggregazione delle principali variabili osservate, poteva permettere comunque un'esplorazione - seppur molto sintetica e, come abbiamo già detto, senza possibilità di disaggregazioni significative - delle tendenze congiunturali della domanda e dell'offerta di lavoro a livello locale.

Il loro interesse risiedeva in particolare nei seguenti aspetti:

- produzione caratterizzata da tempi di aggiornamento "competitivi" rispetto altre fonti;
- disponibilità di serie mensili dei dati;

attiva. Le modifiche normative introdotte negli anni più recenti hanno cercato di ridurre questo iato, avvicinando la definizione amministrativa a quella Eurostat; tuttavia, come vedremo meglio oltre, i problemi in larga misura rimangono e rinviano non solo ad aspetti definitori ma anche e soprattutto all'affermazione di differenti prassi amministrative e comportamentali sia dei servizi per l'impiego che della loro utenza.

¹² I dati di flusso non permettevano un diretto riferimento né ai posti di lavoro né ai lavoratori coinvolti: infatti, nel corso di un dato periodo di osservazione uno stesso posto di lavoro poteva essere occupato, successivamente, da più lavoratori, mentre uno stesso lavoratore poteva essere assunto più volte dalla medesima azienda o da aziende diverse in ragione delle opportunità o necessità produttive.

¹³ Denominazione che deriva dal particolare regime concesso ai lavoratori interessati da rapporti di lavoro di questa natura, la cui stipula non dava luogo appunto alla cancellazione dalle liste del collocamento e garantiva il mantenimento dell'anzianità di iscrizione.

¹⁴ Per semplicità espositiva manterremo la dizione più aggiornata di Cpi per riferirci ai servizi territoriali anche prima della riforma del collocamento, le allora Scica (Sezioni circoscrizionali per l'impiego e l'occupazione agricola).

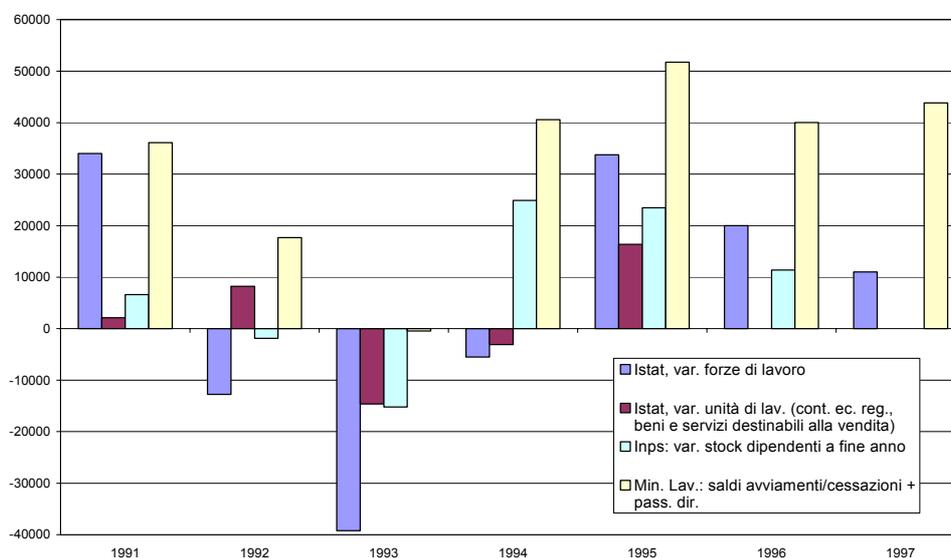
- disponibilità di dati territorialmente disaggregati a scala sub-provinciale¹⁵ (aspetto che continua a costituire uno dei punti critici dell'informazione statistica, non solo sul mercato del lavoro).

In ambito veneto nel corso degli anni '90 l'attività di monitoraggio delle tendenze occupazionali a scala regionale e circoscrizionale si è avvalsa di tali informazioni, senza trascurare di mantenere un confronto comparativo con altre fonti disponibili (i dati Inps; le indagini trimestrali Istat sulle forze lavoro - Rtfll -; i dati Istat di contabilità regionale) e anzi trovando in quest'ultimo elemento lo stimolo per migliorare le possibilità di utilizzo dei dati amministrativi.

Pur con tutte le necessarie cautele richieste dal confronto tra informazioni provenienti da diverse fonti¹⁶, i tentativi proposti mostravano che la conoscenza dell'andamento congiunturale del mercato del lavoro poteva utilmente giovare delle statistiche ricavabili dall'attività amministrativa del Ministero del lavoro (d'ora in poi MinLav).

Tanto considerando il bilancio annuale (**graf. 1.1**) che le dinamiche trimestrali (**graf. 1.2**) si può notare una sostanziale concordanza tra le fonti nella descrizione della dinamica congiunturale:

Graf. 1.1 – Veneto, occupazione dipendente extra-agricola: variazioni sull'anno precedente (valori assoluti) 1991-1997



Fonte: Elaborazioni Veneto Lavoro su dati Ministero del lavoro-Netlabor

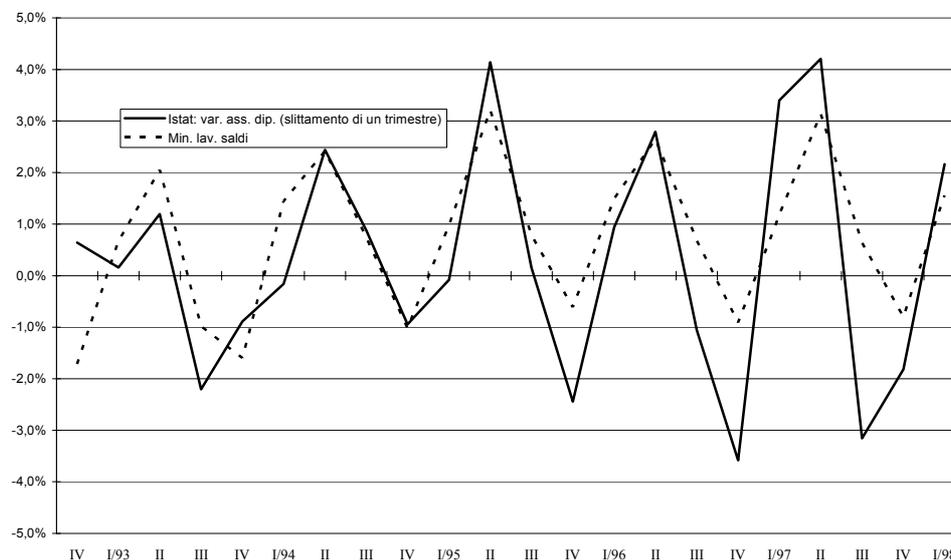
- relativamente al bilancio annuale, per tutte le fonti considerate il 1993 è l'anno negativo per eccellenza (Rtfll e Inps indicano risultati negativi già nel 1992), il 1994 è l'anno della ripresa (sottolineata nei dati amministrativi Inps e MinLav e ancora latente invece nei dati Istat), il 1995 l'anno del boom, il 1996 l'anno della decelerazione, il 1997 un anno comunque di dinamica positiva;
- considerando le variazioni assolute sul trimestre precedente, il confronto MinLav - Rtfll registra come dato strutturalmente positivo i saldi relativi ai primi due trimestri dell'anno, cedenti invece i due successivi (tendenza attribuibile al rilievo della stagionalità in una regione come il Veneto contrassegnata da diverse produzioni direttamente o indirettamente collegabili con il

¹⁵ Ricordiamo che gli ambiti territoriali di riferimento dei Cpi erano stati definiti sulla base dei (e tuttora approssimano in misura significativa) sistemi locali del lavoro definiti a livello nazionale da Istat e Irpet. Erano pertanto considerabili come ambiti dotati di un elevato livello di autocontenimento della domanda/offerta di lavoro.

¹⁶ La comparabilità tra informazioni provenienti da diverse fonti è condizionata e limitata dalle diverse definizioni utilizzate, dalle diverse metodologie di rilevazione, dal diverso momento temporale di riferimento, dai problemi specifici di ciascuna fonte (es. la "cesura" all'ottobre 1992 della serie Istat di forze di lavoro), da alcune significative differenze nell'individuazione dell'universo di riferimento (vedi soprattutto l'esclusione parziale da MinLav del settore pubblico), dalla diversa "chiusura" territoriale (la Rtfll fa riferimento all'offerta; MinLav considera la domanda) etc. Per una documentazione analitica su tali confronti si rinvia ad Anastasia, Gambuzza, Martin, Rasera (1998).

turismo); su 22 trimestri esaminati¹⁷, per 17 si registra una concordanza di segno¹⁸ e in soli cinque casi una discordanza; in 14 casi l'entità della divergenza è inferiore ad un punto percentuale.

Graf. 1.2 – Veneto, occupazione dipendente: stima delle variazioni % sul trimestre precedente. 4° trim 1992 – 1° trim.1998



Fonte: Elaborazioni Veneto lavoro su dati Ministero del lavoro-Netlabor

Accanto a questo (anzi, più di questo), l'uso dei dati amministrativi si è rivelato utile per una accurata lettura delle modalità d'uso delle diverse forme contrattuali che regolano i rapporti di lavoro; più ancora che in relazione alle dinamiche complessive della domanda di lavoro, infatti, i dati raccolti dalle strutture ministeriali hanno costituito a lungo un riferimento imprescindibile per il monitoraggio dell'uso di alcune fattispecie contrattuali quali l'apprendistato, i contratti di formazione lavoro, il part time.¹⁹

Un utilizzo più sistematico di queste (pur sempre molto aggregate) informazioni, come praticato costantemente in Veneto, ha permesso di mettere in luce – in anticipo sul dibattito che si svilupperà a partire dalla seconda metà del decennio scorso – la tendenza alla crescita della flessibilità delle prestazioni lavorative grazie al progressivo e incrementale allentamento dei vincoli all'utilizzo dei rapporti a termine. Tale prospettiva risulta l'esito di diverse tendenze tra loro interconnesse:

- l'espansione della domanda di lavoro nelle attività terziarie e dei servizi;
- l'emergere di cicli produttivi più articolati dal punto di vista temporale anche all'interno del sistema manifatturiero;

¹⁷ Per procedere nel confronto si è preferito escludere dal confronto i primi trimestri del 1992, condizionati dall'interruzione (metodologica e quindi dei valori dell'universo di riferimento) intervenuta per la serie Istat-Rtfl, per concentrarci sulla serie successiva (quarto trimestre 1992 - primo trimestre 1998). È bene inoltre tenere presente che la serie MinLav negli ultimi anni esaminati iniziava a risentire di effetti "negativi" dovuti all'informatizzazione: la carenza di personale e di risorse per coprire i carichi di lavoro necessari all'inserimento delle CO cartacee nei database portava spesso a privilegiare il caricamento delle comunicazioni di assunzione e a trascurare quelle relative alle cessazioni.

¹⁸ Anche per la serie MinLav è stato adottato uno stock iniziale desunto da Istat-Rtfl. Su questo problema si ritornerà analiticamente nel paragrafo 3.

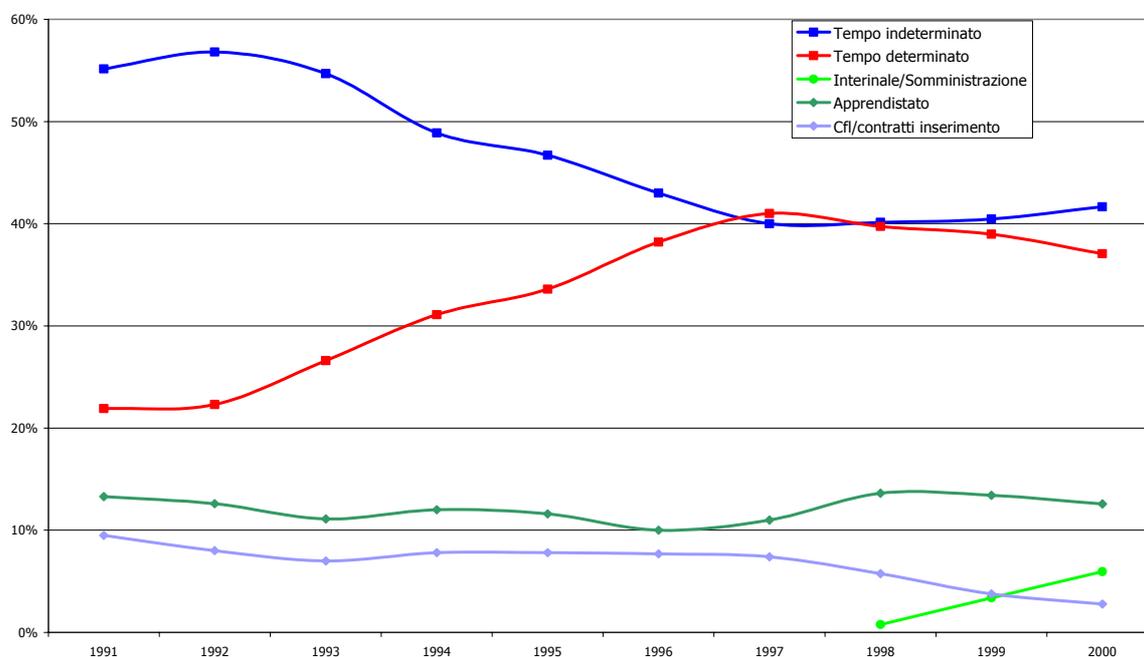
¹⁹ In proposito si vedano i rapporti *Lavoro e politiche della occupazione in Italia* del Ministero del lavoro e della previdenza sociale curati dalla Fondazione Giacomo Brodolini tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90; da notare che solo nel *Rapporto '91-'92* è proposto un utilizzo strutturato dei dati provenienti dai Cpi, sia in riferimento alla disoccupazione amministrativa che alla domanda di lavoro misurata attraverso i flussi di assunzione e cessazione (Gennari, 1993).

- la progressiva attenuazione delle maglie che vincolavano il ricorso ai rapporti a termine tanto nell'ambito della contrattazione collettiva che delle modifiche "al margine" della normativa del lavoro.

I risultati di queste tendenze sono esemplificati nel **graf. 1.3**, che riporta la composizione delle assunzioni realizzate in Veneto in funzione delle tipologie contrattuali esistenti nel corso degli anni '90. Già nella prima metà del decennio si era assistito, nella stipula dei rapporti di lavoro, ad una sensibile riduzione di peso della domanda di contratti a tempo indeterminato e alla parallela espansione di quelli a termine: alla fine del periodo entrambi si attestano intorno al 40% dei flussi, ma i primi partivano da una quota di oltre il 55%, mentre i secondi superavano appena il 20% del totale.

Negli anni seguenti si leggeranno meglio gli affetti del pacchetto Treu, in particolare per quanto riguarda l'affermazione del lavoro interinale, il cui crescente peso andrà prevalentemente (almeno nella fase iniziale) ad erodere la quota dei tradizionali contratti a tempo determinato.

Graf. 1.3 – Veneto: composizione dei flussi di assunzione per principali tipologie contrattuali. 1991-2000



Fonte: Elaborazioni Veneto lavoro su dati Ministero del Lavoro-Netlabor

1.2. L'informatizzazione, l'apertura (teorica) di nuove possibilità

La possibilità che tutti i flussi di comunicazione venissero informatizzati e opportunamente inseriti in un database apriva la prospettiva di un agevole utilizzo, elaborazione e confrontabilità (sia dal punto di vista temporale che tra contesti territoriali diversi) dei dati amministrativi.

Questa è la nuova situazione che si dischiude tra il 1996 e il 1999 quando, sia pure con un processo a macchia di leopardo, l'informatizzazione si diffonde tra i Centri per l'impiego (Cpi) del Veneto ma anche di numerose altre regioni italiane.

Tuttavia, quella che appariva allora come una grande opportunità per migliorare la tempestività della produzione statistica e le prospettive di analisi congiunturale si rivelerà invece, come vedremo oltre, come l'avvio di un progressivo (per quanto temporaneo) declino della produzione sistematica di informazioni. In particolare andranno vanificandosi le possibilità di utilizzo sistematico in chiave di analisi congiunturale mentre emergeranno altre possibilità - di ricerca tematica anziché di monitoraggio della congiuntura - grazie alla disponibilità di dati longitudinali.

In quegli anni (1996-'97) prese corpo in Veneto il progetto *Val.net* ("Valorizzazione Netlabor", dal nome del gestionale utilizzato presso i Cpi) portato avanti da un gruppo di lavoro che coinvolgeva ricercatori dell'Agenzia per l'impiego del Veneto, del Coses e del gruppo informatico veneto del Ministero del lavoro, con l'obiettivo dello sfruttamento a fini conoscitivi delle informatizzazioni amministrative.²⁰ Le due principali direzioni di lavoro perseguite erano:

- a da un lato, un'attività di analisi metodologica per la definizione di un nuovo set di "tabelle standard", che arricchisse la modulistica ministeriale preesistente e aprisse la strada per migliorare la significatività e l'utilizzabilità delle classificazioni in uso presso il sistema dei Centri per l'impiego;
- b. dall'altro, l'utilizzo delle informazioni amministrative per analisi di merito sulle trasformazioni che interessavano il mercato del lavoro.

Sul fronte del monitoraggio la proposta più strutturata che venne elaborata prevedeva un modulo per l'analisi congiunturale ("progetto Quick") e una serie più articolata di tabelle per l'analisi strutturale dei mercati locali del lavoro ("progetto A.Si.Lo." [Analisi dei Sistemi Locali]).²¹ Questa fu presentata in collaborazione con l'Ufficio del Dirigente responsabile dei sistemi informativi automatizzati del Ministero del lavoro alla IV° Conferenza nazionale di Statistica nel novembre del 1998.²² In larga misura ci si basava ancora sull'utilizzo sperimentale degli archivi di singoli Cpi già informatizzati ma, data la rapida diffusione in atto, sembrava plausibile ritenere che la strada aperta si rivelasse promettente per una rapida estensione a larga parte del contesto nazionale.²³ Anche per questo furono predisposte, all'interno del modulo statistico dell'applicativo Netlabor (vers. 1), in distribuzione tramite il Ministero, le routine per l'estrazione delle tabelle standard (Quick e A.Si.Lo.) e la loro semplice restituzione in forma tabellare tramite fogli di calcolo.

In pratica, invece, numerosi fattori hanno concorso a rendere inefficace tale spazio di possibilità, a partire dai mutamenti istituzionali e normativi che si sono succeduti alla fine di quel decennio: dalla riorganizzazione delle strutture ministeriali, con il decentramento a Regioni e Province delle competenze in materia di lavoro (dlgs 469/1997), alla ridefinizione delle funzioni del collocamento (dlgs 181/00 e successive modificazioni ed integrazioni). Entrambi questi processi, che hanno continuato a caratterizzare gli anni seguenti richiedendo un'ampia attività (ri)organizzativa di implementazione, hanno pesantemente influito e condizionato:

- da un lato, le modalità concrete di diffusione dell'informatizzazione nel quadro della ridefinizione dei compiti e dell'organizzazione delle risorse umane disponibili presso gli uffici;
- dall'altro i problemi prettamente informatici relativi tanto all'adeguamento del software ai mutamenti della normativa del lavoro quanto all'evoluzione complessiva del gestionale per renderlo in grado di rispondere alle esigenze di costruzione del Sistema informativo lavoro (Sil).²⁴

Per quanto riguarda i limiti che hanno caratterizzato il processo di diffusione e di utilizzo del programma gestionale informatizzato possiamo richiamare i seguenti aspetti:

²⁰ Il documento di formale avvio del progetto, a cura di Anastasia, Bragato, Gambuzza, Martin, Rasera (1997), è consultabile in www.venetolavoro.it, dove sono riportate anche le principali attività di ricerca prodotte nell'ambito del medesimo progetto. Per una documentazione analitica si rinvia alla bibliografia del progetto Valnet pubblicata in www.venetolavoro.it.

²¹ Il disegno complessivo prevedeva un terzo modulo, sempre ricavabile dagli archivi Netlabor, denominato Po.La. [Politiche del Lavoro] dedicato all'analisi dell'impiego degli strumenti di politica dell'occupazione e del lavoro;

²² Cfr. Ministero del Lavoro e della previdenza sociale (1998). Precedenti versioni di tabelle standard erano state presentate due anni prima alla 3° Conferenza nazionale di statistica (Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, 1996) o pubblicate nei materiali di lavoro dell'Agenzia per l'impiego del Veneto (ora disponibili su www.venetolavoro.it).

²³ All'inizio del 1999 il gestionale Netlabor risultava in dotazione in ben 336 Sezioni circoscrizionali sulle 494 presenti in Italia: cfr Bassi, Gambuzza, Rasera (1999).

²⁴ Non esiste una "storia" del sistema informativo del lavoro a livello nazionale che ricordi tutti i passaggi, le diverse esperienze messe in campo a livello ministeriale e, territorialmente, dalle Regioni e finanche dalle Province. Una parziale ricostruzione, aggiornata al 2002, del panorama di esperienze in campo sta in Cisis (2002).

- innanzitutto il fatto che sono stati rari i casi in cui l’informatizzazione è stata avviata su base programmatica a livello provinciale o regionale; ciascun Cpi ha proceduto con i propri tempi comportando così una copertura del territorio nazionale “a pelle di leopardo”, per cui in una medesima provincia si sono ritrovate realtà ormai a regime da anni ed altre ancora in fase di avvio; tale aspetto ha pregiudicato per anni l’uniformità nella disponibilità di serie temporali omogenee;
- ciascuna realtà locale ha dovuto fare i conti con le risorse disponibili, tanto in termini di organico (in molte realtà del Nord spesso carente), che di qualificazione e motivazione del personale o di dotazione *hardware*; ciò ha fatto sì che il passaggio dal “cartaceo” all’informatizzazione sia risultato in molti casi (e per periodi a volte piuttosto lunghi) parziale. Anche laddove formalmente il programma era in uso è spesso mancata una messa a regime delle intere funzionalità dell’ufficio e si sono conservate vecchie prassi operative;
- la produzione statistica è rimasta prevalentemente un mero adempimento burocratico, con diverse negative conseguenze: è rimasta significativa la quota di dati mancanti, gli errori di inserimento dati sono stati raramente oggetto di correzione, la coerenza dei risultati ha continuato a non essere oggetto di verifica. La combinazione tra incompleto (o temporalmente differito) inserimento delle informazioni da un lato e produzione automatizzata delle statistiche dall’altro (che presuppone invece un aggiornamento tempestivo e di qualità delle informazioni) ha di frequente determinato un peggioramento della qualità delle statistiche stesse.

In relazione invece ai problemi legati alla gestione informatica del sistema, gli elementi maggiormente critici - con riferimento soprattutto all’esperienza veneta - possono essere così ricostruiti:

- l’architettura iniziale del sistema prevista da Netlabor.1 consisteva in un database indipendente per ogni Cpi, il che in Veneto significava 41 archivi indipendenti. Con il passaggio a NetLabor.41 (realizzato da Insiel) viene predisposto un sistema di replica parziale dei dati dei singoli Cpi con un server centrale.²⁵ L’uso dei campi in replica e le relative problematiche di messa in coerenza di così tante basedati hanno fatto emergere la difficoltà di ottenere informazioni stabili su database dislocati geograficamente, soprattutto in fase di allineamento al server centrale;²⁶
- sotto il profilo specificatamente gestionale i principali problemi hanno riguardato:
 - la gestione dello stato di disoccupazione, con il necessario adeguamento conseguente al passaggio dal concetto di ‘iscritto’ a quello di ‘disponibile’ previsto dalle modifiche normative introdotte (dal dlgs 181 al più recente dlgs 296/’02); si è trattato non solo di gestire con i nuovi criteri l’attività ordinaria agli sportelli dei Cpi, ma anche di mettere in coerenza le informazioni presenti come storico all’interno del sistema, con non poche difficoltà oggettive di interpretazione;
 - la realizzazione di un sistema di connessione tra i record relativi alle singole comunicazioni obbligatorie (assunzioni, cessazioni, trasformazioni e proroghe) e la ricostruzione della condizione nel mercato del lavoro dei singoli soggetti;²⁷

²⁵ Seguendo la logica che presiedeva storicamente al funzionamento dei vecchi uffici di collocamento, il sistema delle comunicazioni era basato su un articolato flusso delle informazioni che garantiva un doppio livello di “entrata” delle informazioni in ciascun Cpi: in base alla localizzazione dell’unità produttiva presso la quale era posizionata la posizione lavorativa oggetto delle CO; in base all’iscrizione (oggi domicilio) del lavoratore oggetto di comunicazione. Nel primo caso il flusso era originato direttamente dal datore di lavoro tramite il modello di comunicazione, mentre nel secondo avveniva una trasmissione di copia della Co originale dal Cpi di localizzazione del datore di lavoro a quello di iscrizione del lavoratore: tale meccanismo era necessario per tenere aggiornato lo stato dei soggetti iscritti/disponibili, anche nel caso in cui questi trovassero occupazione in altri contesti territoriali. Per tale ragione gli archivi dei diversi Cpi potevano presentare aree di sovrapposizione e ridondanza informativa.

²⁶ Per ovviare a questi problemi alcune province (Padova e Verona) hanno convertito le basi dati dei propri Cpi in un unico database provinciale, limitando ovviamente le incongruenze all’interno dei Cpi della stessa provincia ma non risolvendo comunque a pieno i problemi di allineamento con i database delle altre province venete.

²⁷ In effetti il regime delle CO comportava che un datore di lavoro potesse effettuare più comunicazioni in relazione al medesimo rapporto di lavoro: la sua apertura, la modifica di alcune sue caratteristiche (per esempio nel regime

- infine, la presenza di più database-server implicava anche più application-server, quindi diverse configurazioni del gestionale e diverse modalità operative dettate localmente;²⁸
- in merito al caricamento dei dati, la pratica operativa prevalente è stata abbastanza semplice e dunque omogenea per quanto riguarda l’inserimento (in tempo reale) delle attività di sportello (le iscrizioni in mobilità e nelle liste di disoccupazione), ma assai differenziata (e quindi disomogenea) per il trattamento di tutti gli altri dati, in particolare quelli derivanti dalle CO, con una difformità geografica elevatissima. Dal punto di vista dei tempi di caricamento (a parte rari casi virtuosi di aggiornamento quotidiano, in genere nei Cpi di minori dimensioni) si andava da pochi giorni a oltre una decina di mesi; nel caso di accumulo di arretrato le strategie perseguite per porvi rimedio variavano da contesto a contesto, secondo gli orientamenti dei singoli dirigenti locali, attribuendo priorità ora in funzione delle tipologie di pratica (assunzione vs cessazione, tipologia di contratto, tipo di utenza), ora dell’epoca dell’evento senza tuttavia seguire un criterio temporale univoco e stabile nel tempo. In alcuni casi si sono accumulati ritardi non più colmati, che hanno comportato “buchi” informativi anche significativi.

L’insieme di questi aspetti, tra loro interagenti e con effetti cumulativi, ha comportato una progressiva instabilità della qualità dei dati statistici raccolti a livello regionale in vista dell’attività di monitoraggio, il cui più esplicito indicatore è dato dall’eccessiva eterogeneità - in termini di qualità, completezza storica e aggiornamento temporale - delle basedati dei singoli Cpi. Basta seguire la produzione editoriale dell’Osservatorio di Veneto lavoro per notare come, di volta in volta e seguendo l’evoluzione della situazione, la produzione statistica e l’attività di ricerca sia stata condotta isolando i territori che garantivano una maggiore affidabilità dei dati: alcune province o insiemi di Cpi.

Per questo si è ripetutamente cercato di individuare un gruppo di Cpi al contempo *tempestivi* (nell’aggiornamento delle basi dati) e *rappresentativi* (per consentire la proiezione dei loro risultati a livello regionale).²⁹ Alcuni risultati ottenuti sono stati anche interessanti, ma rapidamente questa strada si è rivelata impercorribile soprattutto perché i Cpi individuati non mantenevano nel tempo le caratteristiche richieste di qualità e tempestività. In altre parole il gruppo di Cpi tempestivi e di qualità non era stabile, diventava una base mobile, con continue entrate-uscite.

Contava inoltre, negativamente, la cronica debolezza delle basi dati amministrative nel registrare gli eventi di chiusura (cessazioni) rispetto a quelli di apertura (assunzioni).

Una recente ricostruzione delle dinamiche occupazionali restituite attraverso l’uso degli archivi amministrativi dei Cpi in Veneto nel periodo 2000-2008 è offerta dal **graf. 1.4**, che propone un confronto tra il dato regionale complessivo grezzo, quello delle 5 province che presentano una migliore qualità dei dati³⁰ e quello ricavabile sulla base dell’indagine RtfI-Rcfl. Tale confronto è limitato ai settori Ateco A-K, ambiti d’attività che garantiscono la confrontabilità tra le fonti utilizzate. Possiamo notare che:

- il dato amministrativo totale, includendo le due realtà territoriali con maggiore stagionalità turistica (e in parte agricola), mostra una maggiore oscillazione stagionale rispetto al dato delle 5 province centrali, temporalmente leggermente disallineata rispetto a quella rilevata dai dati Istat;

d’orario), la proroga della sua eventuale scadenza, la sua trasformazione contrattuale (da contratto a scadenza a contratto a tempo indeterminato) e infine la sua cessazione; con l’eccezione di tutte le modifiche contrattuali, tali obblighi sono quelli tutt’oggi in vigore. La gestione delle posizioni lavorative permette di meglio controllare la coerenza dei flussi informativi (le singole comunicazioni) e di attribuire correttamente la condizione occupazionale dei soggetti.

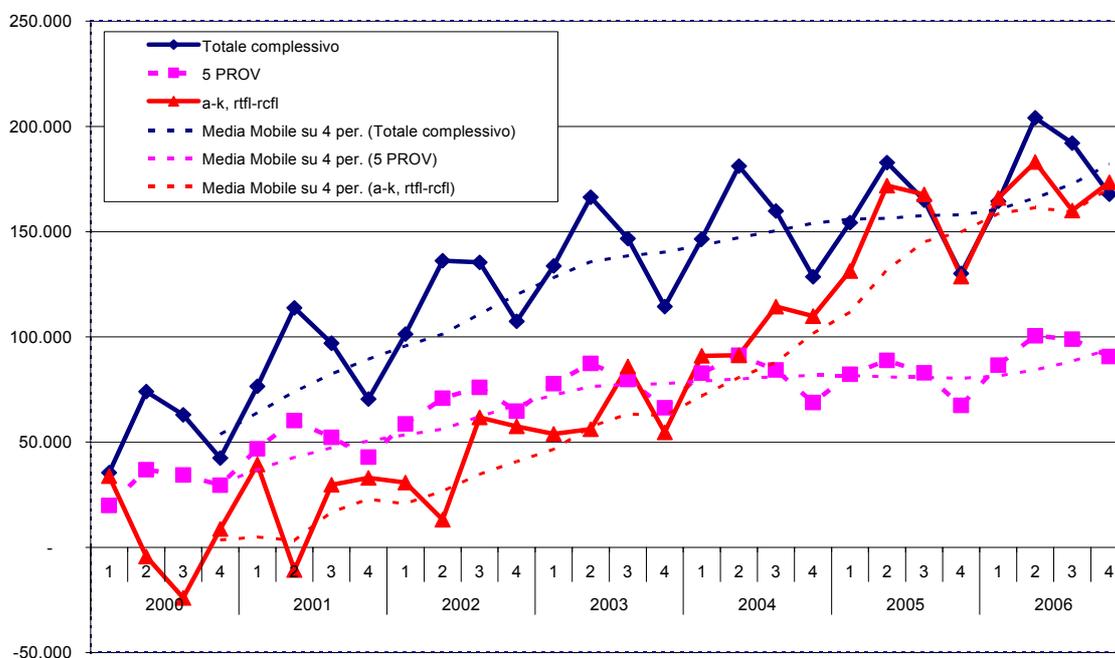
²⁸ Per fare un esempio, di fronte all’interpretazione prevalente di considerare automatico il reinserimento nello stato di disoccupazione dei soggetti temporaneamente sospesi da tale stato durante lo svolgimento di lavori di breve entità (così come previsto dalla normativa), la provincia di Belluno aveva deciso di prevedere tale reinserimento solo nei casi in cui il lavoratore si fosse ripresentato allo sportello del Cpi competente. A livello informativo queste diverse scelte davano luogo a disallineamenti tra le basedati non sempre facilmente “ricostruibili”.

²⁹ Cfr. di Fonzo e Pavan (2001).

³⁰ Con l’esclusione delle province di Venezia e Verona.

- il trend descritto appare sufficientemente coerente tra le fonti, con il dato amministrativo che tende a sovrastimare la crescita occupazionale nel corso della prima metà del decennio esaminato, mentre l'Istat accentua la variazione positiva a partire dalla metà del 2004.

Graf. 1.4 – Veneto. Variazioni tendenziali dell'occupazione (somma mobile dei saldi) alla fine di ciascun trimestre. Periodo 2000-2006



Fonte: Elaborazioni Veneto lavoro su dati Giove

Queste esperienze, e i continui problemi di disponibilità di informazioni attendibili per analizzare tempestivamente l'evoluzione degli aggregati del mercato del lavoro nel breve periodo (vale a dire nell'arco di tre-sei mesi), chiudono la prospettiva del progetto "ValNet" orientata al monitoraggio congiunturale. Viene invece sempre più sviluppato il filone di attività orientato ad un utilizzo delle basedati a fini di ricerca, sfruttando le potenzialità della fonte per lo sviluppo di analisi longitudinali.

Nel portare avanti tali attività di ricerca sono state con il tempo progressivamente affinate modalità di trattamento/correzione/integrazione dei dati stessi. In particolare, sono stati realizzati i seguenti passaggi:

- aggregazione delle tabelle presenti sui singoli server in un unico database valorizzando il massimo contenuto informativo disponibile;
- messa in coerenza dei dati e, in particolare, risoluzione delle situazioni di overlapping generando un distinto database statistico.

E' nata così l'esperienza di "Giove",³¹ un database a fini statistici costruito a partire dai dati amministrativi dei singoli Cpi, opportunamente integrati e sottoposti a procedure di editing e armonizzazione, ampiamente utilizzato all'interno dell'Osservatorio veneto per studiare diversi temi/problemi afferenti al mercato del lavoro ma reso anche disponibile come *Public Use File* a soggetti esterni nel rispetto della legge sulla *privacy* e del codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali con finalità statistiche e scientifiche.³²

³¹ Cfr. Maurizio (2006).

³² Possono richiedere "Giove": Università, Istituti o enti di ricerca (pubblici o privati), società scientifiche e ricercatori che operino nel loro ambito; le informazioni, a livello di dettaglio individuale tanto per le imprese che per i lavoratori, sono di norma fornite prive di identificativo (a meno di esplicita e motiva richiesta).

Essendo destinato ad approfondimenti tematici e soprattutto essendo lunghi i tempi per la sua produzione, ne è stato previsto un rilascio/aggiornamento annuale. Concretamente “Giove” è stato predisposto quattro volte:

- nel 2004, con riferimento al periodo 1998-2002;
- nel 2005, con riferimento al periodo 1998-2003;
- nel 2006, con riferimento al periodo 1998-2004;
- nel 2008, con riferimento al periodo 1998-2007.³³

Nelle prime tre versioni “Giove” conteneva solo informazioni sui movimenti di ingresso/uscita registrati nel mercato del lavoro veneto (con una buona copertura a partire dal 1998);³⁴ con l’edizione del 2008 è stato preso sotto osservazione anche l’universo della disoccupazione amministrativa, includendo i flussi derivanti dalle dichiarazioni di disponibilità e dagli inserimenti nelle liste di mobilità.

³³ Il 2007 è comunque incompleto.

³⁴ Ovviamente nemmeno “Giove” ha potuto risolvere i problemi derivanti da “buchi” nell’inserimento dei dati, buchi che hanno caratterizzato soprattutto le province di Verona e Venezia.

2. Perché ora si può. L'impatto congiunto dei quattro cambiamenti intervenuti tra il 2007 e il 2008

Le CO in materia di assunzioni, cessazioni, proroghe e trasformazioni dei rapporti di lavoro sono state interessate da quattro mutamenti fondamentali, tra loro intrecciati, intervenuti nel periodo compreso tra il 2007 e il 2008.

2.1. L'estensione del campo osservato e, in particolare, il (transitorio?) completamento dell'universo del lavoro dipendente

A partire dal 1 gennaio 2007, con l'entrata in vigore delle norme previste dalla legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1180 e ss.), sono state apportate alcune importanti modifiche alla disciplina del collocamento, in particolare alle CO che i datori di lavoro devono effettuare nel caso di instaurazione, proroga, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro, nonché trasferimento d'azienda e modifica della ragione sociale.³⁵ In effetti è stata significativamente estesa, rispetto alle norme e alle prassi precedenti, la platea dei soggetti obbligati a comunicare ai Centri per l'impiego le operazioni relative ai rapporti di lavoro dipendente. Dal primo gennaio 2007 tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, sono obbligati a comunicare:

- a. l'assunzione, la cessazione e l'eventuale trasformazione dei rapporti di lavoro dipendente, stipulati con qualsivoglia contratto;
- b. l'attivazione di esperienze di lavoro (tirocini, lavori socialmente utili);

³⁵ Legge 27 dicembre 2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2006 – Supplemento ordinario n. 244
Art. 1. [...omissis...]

1180. All'articolo 9-bis del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, il comma 2 è sostituito dai seguenti: "2. in caso di instaurazione del rapporto di lavoro subordinato e di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, di socio lavoratore di cooperativa e di associato in partecipazione con apporto lavorativo, i datori di lavoro privati, ivi compresi quelli agricoli, gli enti pubblici economici e le pubbliche amministrazioni sono tenuti a dare comunicazione al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro entro il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti, mediante documentazione avente data certa di trasmissione. La comunicazione deve indicare i dati anagrafici del lavoratore, la data di assunzione, la data di cessazione qualora il rapporto non sia a tempo indeterminato, la tipologia contrattuale, la qualifica professionale e il trattamento economico e normativo applicato. La medesima procedura si applica ai tirocini di formazione e di orientamento e ad ogni altro tipo di esperienza lavorativa ad essi assimilata. Le Agenzie di lavoro autorizzate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sono tenute a comunicare, entro il ventesimo giorno del mese successivo alla data di assunzione, al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la loro sede operativa, l'assunzione, la proroga e la cessazione dei lavoratori temporanei assunti nel mese precedente. 2-bis. In caso di urgenza connessa ad esigenze produttive, la comunicazione di cui al comma 2 può essere effettuata entro cinque giorni dall'instaurazione del rapporto di lavoro, fermo restando l'obbligo di comunicare entro il giorno antecedente al Servizio competente, mediante comunicazione avente data certa di trasmissione, la data di inizio della prestazione, le generalità del lavoratore e del datore di lavoro".
[...omissis...]

1184. All'articolo 4-bis del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, il comma 6 è sostituito dai seguenti: "6. Le comunicazioni di assunzione, cessazione, trasformazione e proroga dei rapporti di lavoro autonomo, subordinato, associato, dei tirocini e di altre esperienze professionali, previste dalla normativa vigente, inviate al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro, con i moduli di cui al comma 7, sono valide ai fini dell'assolvimento degli obblighi di comunicazione nei confronti delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, o di altre forme previdenziali sostitutive o esclusive, nonché nei confronti della Prefettura - Ufficio territoriale del governo. 6-bis. All'articolo 7, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, le parole: "o lo assume per qualsiasi causa alle proprie dipendenze" sono soppresse. 6-ter. Per le comunicazioni di cui al presente articolo, i datori di lavoro pubblici e privati devono avvalersi dei servizi informatici resi disponibili dai servizi competenti presso i quali è ubicata la sede di lavoro. Il decreto di cui al comma 7 disciplina anche le modalità e i tempi di applicazione di quanto previsto dal presente comma".

c. l'attivazione di rapporti di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, vale a dire le diverse tipologie di lavoro parasubordinato, in particolare le collaborazioni a progetto e le collaborazioni coordinate e continuative.³⁶

L'estensione dell'universo osservato ha dunque rimosso, con riferimento al lavoro dipendente, le carenze (informative) derivanti, in precedenza, dalla parziale copertura settoriale derivante dal fatto che né i datori di lavoro domestico (famiglie) né le amministrazioni pubbliche³⁷ erano obbligate a comunicare ai Cpi le assunzioni/cessazioni da loro attivate.

L'insopprimibile tendenza ondivaga del legislatore italiano ha peraltro prodotto, a distanza di due anni, un (piccolo? primo?) passo indietro: la l. 2/2009 (art. 16 bis, commi 11 e 12) ha di nuovo scorporato le comunicazioni relative ai lavoratori domestici, indicando l'Inps quale unico destinatario delle medesime. Secondo la "Nota di chiarimento sugli adempimenti connessi alla comunicazione riguardante l'instaurazione, la proroga, la trasformazione e la cessazione del

³⁶ Non c'è peraltro perfetta sovrapposizione con i soggetti obbligati a versare i contributi alla gestione separata Inps. Secondo la nota ministeriale del 14 febbraio 2007 ("Adempimenti connessi alla instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro (Legge 27 dicembre 2006, n. 296 – Legge Finanziaria 2007) – Ulteriori indirizzi operativi") "si ritiene ragionevole circoscrivere l'obbligo in parola (l'obbligo di comunicazione ndr) a quelle tipologie che siano significative sotto il profilo della conoscenza dell'andamento del mercato del lavoro e che al contempo presentino rischi consistenti di abuso o di elusione di normative inderogabili.

Alla luce di ciò vanno considerate incluse le seguenti tipologie:

- contratto di lavoro a progetto (art. 61, comma 1, D.Lgs.n. 276/2003);
- contratto di agenzia e di rappresentanza commerciale, se caratterizzati da prestazione coordinata e continuativa prevalentemente personale;
- collaborazione coordinata e continuativa nelle pubbliche amministrazioni (art. 7, D.Lgs. n. 165/2001 – art. 110, comma 6 D.Lgs. 267/2000 – circ. Presidenza Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica n. 4 del 15 luglio 2004);
- collaborazione occasionale, di cui all'art. 61, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003, nella quale pur mancando la continuità sussiste il coordinamento con il committente (c.d. "mini-co.co.co.");
- prestazione sportiva, di cui all'art. 3 della L. n. 89/1981, se svolta in forma di collaborazione coordinata e continuativa e le collaborazioni individuate e disciplinate dall'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289;
- prestazioni rientranti nel settore dello spettacolo, ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 8/1979, per le quali vige l'obbligo di assicurazione E.N.P.A.L.S.

Di converso, si ritiene, alla luce del criterio interpretativo esplicitato, che vadano esclusi dall'obbligo di comunicazione quei rapporti, che, pur rientrando astrattamente nell'area della c.d. parasubordinazione, non presentino rischi consistenti di abuso o elusione della normativa inderogabile in materia di lavoro:

- le attività rientranti nell'esercizio di una professione intellettuale, per la quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali;
- le nomine dei componenti di organi di amministrazione e controllo di società;
- le partecipazioni a collegi e commissioni;
- le prestazioni di lavoro accessorio, di cui all'art. 70 del D.Lgs. n. 276/2003;
- le prestazioni che esulano dal mercato del lavoro ai sensi dell'art. 74 del D.Lgs. n. 276/2003 e quelle previste dall'art. 21, comma 6-ter, del D.L. n. 269/2003, convertito in Legge n. 326/2003.

(...) Per quanto concerne i rapporti di associazione in partecipazione, di cui all'art. 2549 cod. civ., essi rilevano solo se caratterizzati dall'apporto di lavoro, anche non esclusivo, da parte dell'associato, con la sola esclusione dei lavoratori già iscritti ad albi professionali (Legge Finanziaria 2005).

In via generale, oltre agli specifici rapporti indicati nei punti precedenti, restano totalmente esclusi dall'ambito di applicazione della specifica disciplina tutte le forme di lavoro autonomo reso ai sensi dell'art. 2222 cod. civ., sia in forma professionale che occasionale - ai sensi dell'art. 67, lett. l), del D.P.R. n. 917/1986 (T.U.I.R.) - così come, a maggior ragione, tutte le attività lavorative di tipo autonomo esercitate in forma imprenditoriale.

Pertanto, con riguardo alle categorie più significative, sono da escludere:

- i lavoratori agricoli autonomi;
- i collaboratori familiari;
- gli agenti e i rappresentanti di commercio costituiti in società o che si avvalgono di una autonoma struttura imprenditoriale.

³⁷ Limitatamente a quest'ultime, un'eccezione era costituita dalle basse qualifiche, per le quali le amministrazioni potevano procedere alla chiamata sulla base dell'art. 16: tali rapporti di lavoro comportavano la comunicazione ai Centri per l'impiego.

rapporto di lavoro domestico (D.L. n. 185 del 29 novembre 2008, convertito con modificazioni nella Legge 28 gennaio 2009, n. 2)” emanata dal Ministero del lavoro il 16 febbraio 2009, l’Inps “garantirà il trasferimento dei dati ricevuti agli organismi interessati che, oltre al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, saranno Inail, Servizi regionali e, in caso di lavoratori stranieri, anche Prefetture.” Come del tutto prevedibile, almeno fino ad ora (agosto 2009), nulla di tutto questo è avvenuto: perché la circolarità delle informazioni è facile da ordinare/auspicare nelle circolari ma straordinariamente complessa da praticare attraverso il dialogo e lo scambio tra sistemi informativi autonomi che molto volentieri ne fanno a meno.

2.2. Il cambiamento delle modalità di trasmissione: l’obbligo delle comunicazioni telematiche

Dalla vecchia modalità di comunicazione, attraverso moduli cartacei inviati al Cpi responsabile per competenza territoriale (quello su cui insiste l’unità produttiva che ha attivato l’assunzione o l’esperienza di lavoro o il rapporto parasubordinato), si è passati a nuove modalità di comunicazione via web:

- a. (in Veneto) a partire dal 4 aprile 2005 per gli apprendisti (mediante l’applicativo AOL);
- b. a partire dal novembre 2007 in via facoltativa e sperimentale e dal 1 marzo 2008 in via definitiva e obbligatoria, in tutta Italia, per l’insieme degli altri soggetti (mediante l’applicativo CO).

L’obbligo di inviare le comunicazioni con modalità on line è stato stabilito con l’art. 4 del Decreto interministeriale del 30 ottobre 2007³⁸ (decreto interministeriale per le comunicazioni obbligatorie on line); all’art. 8 se ne è prevista la decorrenza effettiva a partire dal 1 marzo 2008,³⁹ per consentire nel frattempo l’adeguamento delle procedure informatiche dei soggetti obbligati ed abilitati.

Contestualmente all’adozione delle comunicazioni on line, alle aziende con stabilimenti localizzati in diverse regioni è riconosciuta la possibilità di accentrare le loro comunicazioni in un’unica regione.⁴⁰ In tal caso il sistema nazionale del Ministero del lavoro, che funge da collettore parallelo a quelli attivati dalle Regioni, “smista” la comunicazione alla regione sede dello stabilimento dove è effettivamente avvenuto l’evento segnalato. Allo stesso modo il sistema nazionale comunica a ciascuna regione le informazioni relative ai lavoratori residenti qualora assunti in una regione diversa da quella di residenza.

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, in collaborazione con le Regioni, ha realizzato una soluzione tecnologica per tutti i soggetti obbligati ed abilitati, con il duplice scopo di consentire da un lato ai differenti sistemi regionali di dialogare tra loro, dall’altro di rendere effettiva l’applicazione del provvedimento su tutto il territorio nazionale, anche nei territori di regioni che - alle date indicate - non si erano dotate dei servizi informatici necessari.

³⁸ Il comma 2 del medesimo articolo 4 del Decreto ha previsto la facoltà per i datori di lavoro domestico di trasmettere i moduli di comunicazione anche con modalità diverse.

³⁹ Per la Provincia autonoma di Bolzano, causa le esigenze di bilinguismo, la data prevista (art. 8, comma 3) è stata il 1 dicembre 2008.

⁴⁰ Cfr. il documento “Modelli e regole” allegato al Decreto interministeriale del 30 ottobre 2007. L’ultima versione di tale documento è allegata al decreto direttoriale del 25 novembre 2008 e le relative disposizioni contenute all’art. 5 risultano efficaci – come precisato dal Ministero del Lavoro con la nota prot. n. 8830 del 16 dicembre 2008 – a partire dal 15 marzo 2009.

2.3. Il cambiamento dei moduli di comunicazione: l'adeguamento alla l. 30/2003 e successive modifiche

Sulla base delle indicazioni del Dm 30 ottobre 2007 - in teoria a partire dal 15 novembre 2007, in pratica a partire dal 15 marzo 2008⁴¹ - sono stati introdotti i nuovi moduli di comunicazione, raccordati alle variazioni normative intervenute negli ultimi anni (in particolare alla l. 30/2003 e seguenti).

I moduli fondamentali di comunicazione sono tre:

- Unificato-Lav (per tutti i rapporti di lavoro nonché le work experience e i rapporti di lavoro autonomo obbligati alla comunicazione);
- Unificato-Somm (per i contratti di lavoro somministrato);
- Unificato-VARdatori (per le variazioni che interessano il datore di lavoro).⁴²

Questi moduli come le regole delle comunicazioni obbligatorie hanno conosciuto diverse versioni:

1. la prima è collegata al decreto interministeriale istitutivo (30 ottobre 2007);
2. la seconda è collegata al decreto direttoriale dell'11 febbraio 2008 (verbale tavolo tecnico del 25 gennaio 2008);
3. la terza è collegata al decreto direttoriale dell'8 maggio 2008 (verbale del tavolo tecnico del 19 marzo 2008);
4. la quarta (attualmente l'ultima, quella in vigore) è collegata al decreto direttoriale del 25 novembre 2008 (verbale del tavolo tecnico del 19 giugno 17 luglio 2008).

Le informazioni richieste alle imprese con questi tre moduli (e sulla base delle tabelle di classificazione allegate) sono dunque la "materia prima" del sistema informativo lavoro. Per quanto qui ci interessa, essi definiscono il perimetro dei dati statistici disponibili e ricostruibili.

Rispetto ai precedenti, i nuovi moduli - oltre che aderenti alle innovazioni legislative intervenute - risultano complessivamente più semplici e più razionali.⁴³

2.4. Il cambiamento del sistema gestionale della base dati: vantaggi (un unico database per tutto il mercato del lavoro regionale) e svantaggi (l'effetto del porting)

In Veneto il sistema gestionale Netlabor 4.1 è stato archiviato il 14 febbraio 2008. Dal 1 aprile 2008 il sistema dei Centri per l'impiego della Regione Veneto utilizza il Sil Locale.⁴⁴

Gli archivi contenuti in Netlabor⁴⁵ sono stati riversati nel Sil Locale con una complessa operazione di porting, i cui risultati sono sintetizzati in **tab. 2.1**.

Si osserva che l'impatto del porting è stato notevole. Numerosissime risultano le assunzioni e le cessazioni che non sono transitate nel Sil Locale. Confrontando Giove con il Sil Locale⁴⁶ si evidenzia un surplus di assunzione e cessazione che per gli anni 2000-2001 si aggira attorno alle 100.000 unità, per abbassarsi drasticamente negli anni successivi, fino a risultare particolarmente modesto per il 2006. Poiché le differenze sono ugualmente rilevanti sia dal lato delle assunzioni che

⁴¹ Questa discrepanza tra teoria e pratica dipende dal fatto che il Decreto interministeriale per le comunicazioni obbligatorie rinviava al 15 marzo 2008 l'obbligo di trasmettere le comunicazioni con modalità on line ma non l'adozione dei nuovi moduli. In questo intervallo le imprese si sono adattate come hanno potuto/voluto, utilizzando spesso i vecchi moduli con integrazioni al margine (usando i campi note).

⁴² A questi si aggiunge l' "Unificato-Urg" per le comunicazioni sintetiche di urgenza.

⁴³ Anche se qualche "svista" non manca.

⁴⁴ Nel breve periodo intercorrente tra l'abbandono del vecchio sistema gestionale e l'adozione del nuovo, è stata utilizzata una versione parziale del Sil locale che permetteva il caricamento delle comunicazioni cartacee nel frattempo pervenute (e che successivamente sono state "travasate" nel nuovo gestionale).

⁴⁵ Si trattava di archivi separati per ciascun Cpi della Regione, fatti salvi i casi di Padova e Verona che già avevano provveduto a costruire archivi provinciali.

⁴⁶ E' questo il confronto più corretto, perché anche nel Sil Locale come in Giove sono state compiute operazioni di correzione e allineamento dei dati (in modo particolare chiusure di rapporti a tempo determinato rimasti inopinatamente aperti, risoluzione dei problemi di overlapping etc.).

dal lato delle cessazioni, ne deriva che i saldi calcolati sia su Giove che su Sil Locale sono molto simili. A partire dal 2002, i saldi calcolati sul Sil Locale sono comunque superiori a quelli più modesti (e più realistici) di Giove.

Dai dati presentati ne consegue l'indicazione metodologica che per il periodo fino al 2006 è del tutto opportuno, ai fini di analisi delle dinamiche occupazionali, utilizzare Giove anziché il Sil Locale.

Tab. 2.1 – Gli effetti del porting (sono esclusi i rapporti di lavoro parasubordinato)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ASSUNZIONI							
1. GIOVE 2008 - ESTRAZIONE DICEMBRE 2007							
A - Primario	30.946	31.792	31.867	33.268	35.173	34.430	35.833
B - Industria	239.348	233.457	243.955	228.127	224.226	219.268	249.662
C - Servizi	262.867	291.687	306.450	323.680	330.874	318.986	352.725
D - Dato Mancante	7.459	6.368	4.059	2.840	2.147	1.748	1.969
TOTALE GENERALE	540.620	563.304	586.331	587.915	592.420	574.432	640.189
2. NETLABOR - ESTRAZIONE 14 febbraio 2008							
A - Primario	29.928	30.676	31.649	33.180	35.299	34.356	35.752
B - Industria	221.878	216.189	230.655	216.593	214.946	210.270	241.143
C - Servizi	261.096	300.147	311.897	335.712	342.017	329.436	365.432
D - Dato Mancante	1.252	1.428	1.394	919	836	635	597
TOTALE GENERALE	514.154	548.440	575.595	586.410	593.116	574.727	642.942
3. SIL LOCALE - ESTRAZIONE 3 GIUGNO 2009							
A - Primario	26.694	26.068	28.462	30.041	32.907	30.511	33.678
B - Industria	191.839	180.873	212.831	225.268	248.159	209.053	242.342
C - Servizi	228.177	251.357	285.595	325.109	349.034	323.973	365.786
TOTALE GENERALE	446.710	458.298	526.888	580.418	630.100	563.537	641.806
Differenze:							
Giove rispetto a Netlabor	26.466	14.864	10.736	1.505	- 696	- 295	- 2.753
Giove rispetto a Sil Locale	93.910	105.006	59.443	7.497	- 37.680	10.895	- 1.617
Netlabor rispetto a Sil Locale	67.444	90.142	48.707	5.992	- 36.984	11.190	1.136
CESSAZIONI							
1. GIOVE 2008 - ESTRAZIONE DICEMBRE 2007							
A - Primario	30.036	30.707	30.202	33.415	30.939	34.414	36.282
B - Industria	217.969	227.062	230.115	234.344	229.178	227.531	240.630
C - Servizi	235.023	265.241	274.191	302.185	309.760	301.640	316.335
D - Dato Mancante	7.106	6.064	4.086	3.111	2.120	1.761	1.856
TOTALE GENERALE	490.134	529.074	538.594	573.055	571.997	565.346	595.103
2. NETLABOR - ESTRAZIONE 14 febbraio 2008							
A - Primario	27.901	28.137	25.171	26.245	25.105	25.327	26.767
B - Industria	198.717	207.313	207.603	211.122	209.609	204.456	217.979
C - Servizi	229.389	261.830	260.181	288.210	298.577	289.438	303.964
D - Dato Mancante	1.005	1.109	1.192	1.074	916	785	631
TOTALE GENERALE	457.012	498.389	494.147	526.651	534.207	520.006	549.341
3. SIL LOCALE - ESTRAZIONE 3 GIUGNO 2009							
A - Primario	25.844	25.120	26.395	30.211	32.383	30.138	32.951
B - Industria	168.796	173.149	195.687	225.608	247.764	213.530	229.241
C - Servizi	200.008	225.519	249.104	297.081	322.217	300.330	324.077
TOTALE GENERALE	394.648	423.788	471.186	552.900	602.364	543.998	586.269
Differenze:							
Giove rispetto a Netlabor	33.122	30.685	44.447	46.404	37.790	45.340	45.762
Giove rispetto a Sil Locale	95.486	105.286	67.408	20.155	- 30.367	21.348	8.834
Netlabor rispetto a Sil Locale	62.364	74.601	22.961	- 26.249	- 68.157	- 23.992	- 36.928
SALDI							
1. GIOVE 2008 - ESTRAZIONE DICEMBRE 2007	50.486	34.230	47.737	14.860	20.423	9.086	45.086
2. NETLABOR - ESTRAZIONE 14 febbraio 2008	57.142	50.051	81.448	59.759	58.909	54.721	93.601
3. SIL LOCALE - ESTRAZIONE 3 GIUGNO 2009	52.062	34.510	55.702	27.518	27.736	19.539	55.537
Differenze:							
Giove rispetto a Netlabor	- 6.656	- 15.821	- 33.711	- 44.899	- 38.486	- 45.635	- 48.515
Giove rispetto a Sil Locale	- 1.576	- 280	- 7.965	- 12.658	- 7.313	- 10.453	- 10.451
Netlabor rispetto a Sil Locale	5.080	15.541	25.746	32.241	31.173	35.182	38.064

Fonte: elab. Veneto Lavoro

Anche nelle altre regioni, in relazione più o meno esplicita e tempestiva con l'avvio delle comunicazioni on line e con l'introduzione dei nuovi moduli di comunicazione, si è provveduto ad adeguare/cambiare i sistemi gestionali nonché a predisporre le infrastrutture informatiche in grado di ricevere le comunicazioni "girate" ai diversi sistemi gestionali locali, in genere - ma non sempre - unitari e omogenei a livello regionale.

2.5. Conclusione: l'impatto potenziale dei quattro cambiamenti

Tra i quattro cambiamenti che abbiamo illustrato, tutti importanti e dal forte impatto sul sistema informativo, sono di particolare rilievo - direttamente per i fini che qui interessano, vale a dire la disponibilità di informazioni congiunturali -:

- a. la "webizzazione" delle modalità di comunicazione: ciò cambia il soggetto incaricato di inserire i dati (sostanzialmente i consulenti del lavoro anziché gli impiegati dei Cpi) e risolve radicalmente il problema della tempestività (i dati non possono non essere tempestivamente informatizzati), anche se non risolve con altrettanta radicalità la questione della qualità dei dati⁴⁷;
- b. l'estensione dell'universo: perché almeno con riferimento al lavoro dipendente si può disporre di un'informazione congiunturale completa (con l'eccezione dal 2009, per le regioni che abbiamo detto, del lavoro domestico).

⁴⁷ Legata, nel caso veneto, come vedremo, alla validazione nel Sil Locale.

3. Approfondimenti su alcuni problemi statistici impliciti nella nuova architettura del sistema informativo

Ai fini dell'analisi congiunturale, i cambiamenti di cui si è detto comportano, rispetto alla situazione precedente, alcuni innegabili e importantissimi vantaggi (copertura dell'intero universo del lavoro dipendente, con l'unica eccezione del lavoro domestico; garanzia di inserimento nei sistemi informativi di tutte le comunicazioni; unico database per l'intero territorio regionale).⁴⁸ Ma non mancano limiti e problemi sia "nuovi" (legati specificamente all'architettura dei sistemi informatici) che "vecchi" (legati alle informazioni raccolte): alla loro discussione è dedicato questo paragrafo.

3.1. Problemi nuovi: il possibile percorso incompleto delle informazioni (gli "intoppi" del nodo nazionale e delle validazioni).

Nell'architettura attuale, le CO passano attraverso una serie successiva o parallela di basi dati il cui intreccio ha evidenziato, in diverse occasioni, qualche problematicità.

Innanzitutto le CO trasmesse dai datori di lavoro o da chi per loro non vengono scritte direttamente in una base dati, ma arrivano in un file XML sottoposto a lettura interpretativa. Esse sono quindi caricate, indipendentemente, in due base dati:

- quella del Ministero del lavoro (nodo nazionale);
- quella del Veneto (CO-Veneto).

I file arrivati a CO-Veneto (base dati MSSQL) vengono sottoposti ad alcuni filtri di coerenza per verificarne l'uniformità sia di carattere informativo sia di formato. Se questi file vengono caricati, significa che hanno superato i controlli di coerenza con le tabelle di appoggio in vigore e risultano univoci (per lo meno nei limiti delle scelte algoritmiche adottate). In pratica CO-Veneto 'vede' la presenza di una o più tabelle dei fatti con il contenuto informatico così come riportato dal file XML, senza nessuna importante strutturazione in termini di entità-relazione.

Le tabelle di CO-Veneto vengono poi replicate sul (gestionale) SILL (base dati ORACLE), con però ulteriori controlli nella fase di scrittura, più stringenti. A questo punto le informazioni derivanti dalle CO sono manipolate dal SILL, che le distribuisce secondo una logica molto complessa. Un passaggio assai delicato concerne la validazione: le comunicazioni, così come pervenute da CO-Veneto, vengono sottoposte ad un complesso processo di validazione automatica per essere messe in relazione con rapporti di lavoro già in essere o con la presenza di anagrafiche lavoratore/azienda già esistenti oppure per generare altri rapporti o altre anagrafiche del tutto nuove. La casistica è talmente complessa e varia (e talvolta di non semplice decisione: pensiamo in particolare ai casi frequenti di overlapping di eventi) che alcune comunicazioni non vengono validate perché richiedono una validazione manuale da parte dei responsabili dei Cpi che devono intervenire per mettere in coerenza il tutto (si pensi poi alle ricadute su mobilità, disoccupazione, CIGS, ecc.).⁴⁹ Quindi abbiamo costantemente una parte di comunicazioni validate e una parte che attende un intervento diretto e difficilmente automatizzabile.

Una volta validate, le comunicazioni scatenano una serie di interventi automatici sulla base dati che, in presenza di una nuova informazione, aggiornano lo status del lavoratore (viene infatti rigenerato ad ogni evento) e il contenuto informativo del rapporto di lavoro.

Dato questo percorso, gli intoppi che le CO possono incontrare, prima di approdare definitivamente al gestionale, sono pertanto numerosi:

- a. dati che dal nodo nazionale non entrano in CO-Veneto (giusti o sbagliati che siano);

⁴⁸ Questo forte elemento di vantaggio e di razionalità nella raccolta e nell'uso delle informazioni non è omogeneo nel territorio nazionale.

⁴⁹ Va sottolineato che in presenza di una comunicazione obbligatoria errata, non esiste alcuna forma di feedback all'utente che l'ha generata.

- b. dati che da CO-Veneto non entrano in SILL (giusti o sbagliati che siano);
 c. dati entrati in SILL che però non vengono validati o per problemi delle procedure automatiche di validazione o perché sono da validare manualmente e rimangono “stagnanti” fino a che non vengono presi in carico dagli addetti dei diversi Cpi;
 d. dati validati che generano problematiche in relazione al funzionamento dell’applicativo.

Sulla base dell’esperienza fin qui sedimentata, i problemi relativi alle possibili situazioni indicate sub a) sono risultati transitoriamente rilevanti per quanto riguarda le comunicazioni delle agenzie di lavoro somministrato.⁵⁰ Non è ancora operativo un sistema di monitoraggio costante finalizzato a verificare l’effettivo passaggio delle CO attraverso tutti i “tubi” che portano dall’originario file XML al SIL Locale.

Di impatto statistico trascurabile risultano i problemi sub a) e sub d).

Quanto ai problemi sub c) essi sono stati analizzati approfonditamente per il rilevante impatto statistico che essi hanno. In effetti la contabilità delle assunzioni e delle cessazioni non può limitarsi alle CO validate, ma deve prendere in considerazione anche le CO da validare, scontando il rischio che tra queste ve ne siano alcune da scartare radicalmente (soprattutto perché doppie o perché integrative di comunicazioni già ricevute). E’ evidente che il dato statistico è di maggior qualità quanto meno condizionato da una quota rilevante di CO da validare.

Tab. 3.1 – Veneto. Assunzioni e cessazioni validate e non validate, per mese

Anno	Mese	Assunzioni				Cessazioni				
		Non validate	Validate	Totale	quota non validate	Non validate	Non validate relative ad assunzioni non validate	Validate	Totale	quota non validate
2007	Gennaio	43	84.654	84.697	0,1%	24	5	47.457	47.486	0,1%
	Febbraio	73	65.259	65.332	0,1%	11	12	45.008	45.031	0,1%
	Marzo	74	72.689	72.763	0,1%	28	10	53.814	53.852	0,1%
	Aprile	25	69.324	69.349	0,0%	17	7	49.823	49.847	0,0%
	Maggio	41	74.781	74.822	0,1%	18	14	52.838	52.870	0,1%
	Giugno	81	73.107	73.188	0,1%	24	46	66.445	66.515	0,1%
	Luglio	41	65.608	65.649	0,1%	30	14	52.504	52.548	0,1%
	Agosto	270	43.553	43.823	0,6%	27	78	61.293	61.398	0,2%
	Settembre	183	100.568	100.751	0,2%	40	72	83.428	83.540	0,1%
	Ottobre	79	72.239	72.318	0,1%	31	47	61.679	61.757	0,1%
	Novembre	82	57.730	57.812	0,1%	48	34	46.652	46.734	0,2%
	Dicembre	285	48.371	48.656	0,6%	1.096	179	83.088	84.363	1,5%
2008	Gennaio	1.936	81.164	83.100	2,3%	1.975	511	47.907	50.393	4,9%
	Febbraio	2.515	60.153	62.668	4,0%	2.671	884	50.440	53.995	6,6%
	Marzo	3.943	68.187	72.130	5,5%	4.053	1.490	60.527	66.070	8,4%
	Aprile	4.375	69.880	74.255	5,9%	2.967	2.021	55.679	60.667	8,2%
	Maggio	4.777	73.373	78.150	6,1%	3.033	2.518	58.761	64.312	8,6%
	Giugno	4.653	71.799	76.452	6,1%	4.161	2.663	76.054	82.878	8,2%
	Luglio	4.628	64.645	69.273	6,7%	3.600	2.232	59.859	65.691	8,9%
	Agosto	3.701	42.202	45.903	8,1%	3.424	2.718	74.878	81.020	7,6%
	Settembre	9.032	104.918	113.950	7,9%	4.486	3.572	86.972	95.030	8,5%
	Ottobre	6.806	64.619	71.425	9,5%	3.790	3.938	72.006	79.734	9,7%
	Novembre	5.565	48.154	53.719	10,4%	2.894	3.567	52.210	58.671	11,0%
	Dicembre	4.557	39.811	44.368	10,3%	6.947	5.936	89.793	102.676	12,5%
2009	Gennaio	9.135	62.067	71.202	12,8%	3.022	3.677	45.894	52.593	12,7%
	Febbraio	6.985	43.899	50.884	13,7%	2.587	3.602	41.705	47.894	12,9%
	Marzo	20.767	27.662	48.429	42,9%	14.510	6.860	38.646	60.016	35,6%
	Aprile	58.708	1.875	60.583	96,9%	18.073	13.835	25.447	57.355	55,6%
	Maggio	63.433	946	64.379	98,5%	18.295	18.070	19.011	55.376	65,7%
Totale annuo										
	2007	1.277	827.883	829.160	0,2%	1.394	518	704.029	705.941	0,3%
	2008	56.488	788.905	845.393	6,7%	44.001	32.050	785.086	861.137	8,8%
	2009	175.216	136.609	311.825	56,2%	56.487	46.044	170.703	273.234	37,5%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su estrazione da Sil Locale al 3 giugno 2009

⁵⁰ Per alcuni mesi, tra il 15 marzo 2009 (ultima data di aggiornamento dei modelli e delle regole delle CO) e il mese di giugno, è mancata traccia di buona parte delle comunicazioni relative al lavoro somministrato accentrate presso regioni diverse dal Veneto e quindi “smistate” attraverso il nodo nazionale.

Dai dati presentati in **tab. 3.1.** si ricava che la quota di assunzioni e cessazioni non validate è funzione della distanza dal momento dell'estrazione dei dati. A giugno 2009, i dati relativi al 2008 non erano ancora validati per il 7% con riferimento alle assunzioni e per il 9% con riferimento alle cessazioni. Con riferimento invece ad aprile-maggio 2009 la quota di non validati risultava ben superiore (quasi il 100% delle assunzioni e circa due terzi delle cessazioni). Ciò è attribuibile al blocco (temporaneo) delle validazioni automatiche.

Come ovvio la quota di non validate è più alta per i contratti a tempo determinato e per i contratti di somministrazione (**tab. 3.2.**).

I dati non validati sono correttamente utilizzabili per l'analisi congiunturale? La risposta è sì,⁵¹ perché la mancata validazione dipende raramente dall'inesistenza dell'effettivo movimento di assunzione e di cessazione con le sue caratteristiche essenziali, essendo piuttosto collegata a problemi informatici nel funzionamento del meccanismo di validazione o a incongruenze con la storia lavorativa pregressa. Certo, i dati validati assicurano una maggior affidabilità dei dati statistici, ma per ora se si vuol essere tempestivi occorre - in relazione alla congiuntura - utilizzare anche i dati non validati.⁵²

Tab. 3.2. - Assunzioni e cessazioni validate e da validare

	2007				2008			
	Non validate	Non validate relative ad assunzioni non validate	Validate	Totale	Non validate	Non validate relative ad assunzioni non validate	Validate	Totale
Assunzioni								
a - Tempo indeterminato	274		235.836	236.110	10.407		153.610	164.017
b - Apprendistato	64		62.982	63.046	3.380		52.665	56.045
c - tempo determinato	502		347.413	347.915	26.691		369.263	395.954
d - Somministrazione	291		99.699	99.990	9.445		105.596	115.041
e - Intermittente	22		23.653	23.675	1.242		17.693	18.935
f - Parasubordinato	96		36.477	36.573	3.952		52.069	56.021
g - Lavoro domestico	25		7.016	7.041	956		21.636	22.592
h - Esperienze lavorative	3		14.807	14.810	415		16.373	16.788
Totale complessivo	1.277		827.883	829.160	56.488		788.905	845.393
a-d	1.131		745.930	747.061	49.923		681.134	731.057
Cessazioni								
a - Tempo indeterminato	619	1	203.139	203.759	19.045	6	192.404	211.455
b - Apprendistato	107		50.136	50.243	1.299	120	43.014	44.433
c - tempo determinato	442	226	300.793	301.461	15.079	19.750	344.533	379.362
d - Somministrazione	3	267	98.103	98.373	27	8.964	109.345	118.336
e - Intermittente	44	4	12.604	12.652	1.606	314	14.029	15.949
f - Parasubordinato	143	16	25.728	25.887	4.746	2.616	53.065	60.427
g - Lavoro domestico	25	3	1.504	1.532	1.600	38	12.837	14.475
h - Esperienze lavorative	11	1	12.022	12.034	599	242	15.859	16.700
Totale complessivo	1.394	518	704.029	705.941	44.001	32.050	785.086	861.137
a-d	1.171	494	652.171	653.836	35.450	28.840	689.296	753.586
Saldo								
Totale complessivo	-117	-518	123.854	123.219	12.487	-32.050	3.819	-15.744
a-d	-40	-494	93.759	93.225	14.473	-28.840	-8.162	-22.529

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Sil Locale

3.2. Problemi vecchi. La ricostruzione di uno stock di riferimento: metodologie a confronto

Le CO forniscono informazioni sui flussi nei rapporti di lavoro (assunzioni e cessazioni). E' possibile derivarne un dato di stock, vale a dire il numero di occupati ad una data x?

La risposta è affermativa: conoscendo tutti i flussi che hanno interessato una data popolazione possiamo ricavarne la quota di occupati, contando tutti i rapporti di lavoro aperti prima di una data x

⁵¹ Tenendo ovviamente sotto controllo la quota di dati non validati e storicamente resistenti alla validazione.

⁵² La mancata validazione ha invece conseguenze rilevanti sulle statistiche basate sulla tabella "lav_status" (fino ad impedirne l'utilizzo con riferimento a date recenti), sulla quale sono calcolati gli stock degli iscritti agli elenchi dei disoccupati disponibili, come pure altri stock parziali di rilevante interesse (lavoratori in mobilità etc.).

e non chiusi alla medesima data. In pratica però la conoscenza immagazzinata nelle nostre banche dati è limitata alla fase post informatizzazione⁵³ e quindi non conosciamo, ad una data x, il numero complessivo di occupati totali effettivi perché non siamo in grado di osservare, con le nostre banche dati, quanti hanno iniziato un rapporto di lavoro negli anni antecedenti all'informatizzazione e successivamente non hanno cambiato azienda o contratto di lavoro (vale a dire non siamo in grado di quantificare gli *stayers* con anzianità elevate). Disporremo dunque di stock parziali, incompleti.⁵⁴ Rispetto a questa situazione di fatto occorre innanzitutto far notare che l'ignoranza degli stock occupazionali non impedisce affatto la conoscenza e il calcolo della variazione occupazionale in una data finestra temporale. Infatti gli occupati ad una data finale (O_{t+1}) derivano dall'occupazione iniziale (O_t) + i flussi di entrata (A, assunzioni) – i flussi in uscite (C, cessazioni). Conoscendo A e C possiamo dunque calcolare correttamente la dinamica occupazionale in valori assoluti, anche se – non conoscendo di preciso a quale stock riferirla – non possiamo esprimerla in termini percentuali. Questo limite informativo può essere superato in due modi:

- a. assumendo l'informazione necessaria (quella sull'occupazione iniziale) da qualche altra fonte, controllandone l'omogeneità con CO quanto a copertura (settoriale, contrattuale, territoriale etc.): è la "strategia" che discuteremo anche nel prossimo paragrafo, esponendo i risultati recenti ottenuti in Veneto; essa è stata adottata pure in alcuni lavori di ricerca basati su "Giove 2006" e su "Giove 2008";⁵⁵
- b. stimando, ad una data precisa, il numero di occupati mancanti (che chiameremo *ono* "occupati non osservati") nel database ricavato dalle CO, sulla base di comparazioni con fonti statistiche di carattere universale che consentano dunque un controllo puntuale. Ottenuto questo valore, si ricostruiscono gli stock antecedenti e successivi sulla base delle variazioni occupazionali calcolate da CO.

Questa seconda strategia è stata in passato utilizzata più volte.

1. In Anastasia, Disarò, Maurizio (2004, pag. 8), sono stati confrontati i dati relativi ai dipendenti in Veneto delle unità locali delle imprese secondo "Giove 2004" (base dati ottenuta dalle CO con riferimento al periodo 1998-2002) e il Censimento economico 2001 alla medesima data (22 ottobre 2001). Adottando il campo di osservazione di "Giove 2004", escludendo la Pa, si sono integrati i dati del Censimento 2001 con quelli sui dipendenti agricoli tratti dalla rilevazione di R_{tf} di ottobre 2001. Lo stock dei dipendenti del settore privato è risultato pari a circa 800.000 in "Giove 2004" e a circa 1,1 mil. secondo il Censimento 2001: il numero di *ono* era quindi stimabile in circa 330.000 unità .

2. In Veneto Lavoro-Osservatorio & Ricerche (2005, pag. 11-12), sono stati confrontati, in modo più dettagliato di quanto fatto nella elaborazione citata in precedenza, i dati relativi ai dipendenti in Veneto delle imprese e delle istituzioni non-profit secondo "Giove 2005" (base dati ottenuta dalle CO con riferimento al periodo 1998-2003) e il Censimento economico 2001 alla medesima data (22 ottobre 2001). Adottando il campo di osservazione del Censimento 2001 (escludendo quindi agricoltura e Pubblica Amministrazione⁵⁶), si è potuto stimare un numero di *ono* pari a 345.000 unità (225.000 maschi e 120.000 donne). Tale valore è stato quindi utilizzato (ipotizzando trattarsi di lavoratori tutti italiani a tempo indeterminato⁵⁷) per integrare le analisi sugli 830.000 occupati al

⁵³ Variabile per ciascuna regione ma anche, all'interno della medesima regione, per i diversi Cpi.

⁵⁴ Al cui interno peraltro possiamo individuare stock settoriali completi

⁵⁵ Cfr. Gambuzza, Maurizio (2007), pag. 81. In tale lavoro si sono analizzate, a cadenza annuale, le variazioni occupazionali per le sezioni Ateco D-K intervenute tra il 22 ottobre 2001 e il 22 ottobre 2005 (sulla base di "Giove 2006"), confrontandole con lo stock emergente dai dati del Censimento 2001 (circa 1.080.000 dipendenti). La medesima strategia è stata utilizzata con riferimento ad alcuni settori provinciali-distrettuali per analizzarne le variazioni occupazionali per il periodo 2001-2006 sulla base di "Giove 2008" (cfr. Anastasia, Corò, Minello, 2008).

⁵⁶ Inclusa istruzione e sanità.

⁵⁷ Si tratta di due ipotesi del tutto ragionevoli, essendo assenti o scarsamente frequenti i casi di occupati continuativi (stranieri oppure italiani con contratto a tempo determinato) mai emersi dal '96-'97 con alcun movimento (di assunzione, trasformazione, cessazione). Sulla base di questa ipotesi, in diversi lavori di ricerca si è potuto calcolare lo

22 ottobre 2001 secondo “Giove 2005”: secondo il Censimento Istat, infatti, alla medesima data gli occupati in Veneto, interinali inclusi, risultavano 1.175.000, a parità di campo di osservazione settoriale.

A titolo di documentazione in **tab. 3.3** sono riportati i principali valori di stock ricavati dalle diverse edizioni di “Giove”:

- stock-flusso (totale e settori A-K)

- stock al 31.12 (settori A-K). Questo dato puntuale consente di ricavare le variazioni annuali di occupati a fine anno. Tali variazioni sono esposte e confrontate, sempre con riferimento all’insieme costituito dai settori A-K) nel **graf. 3.1**.

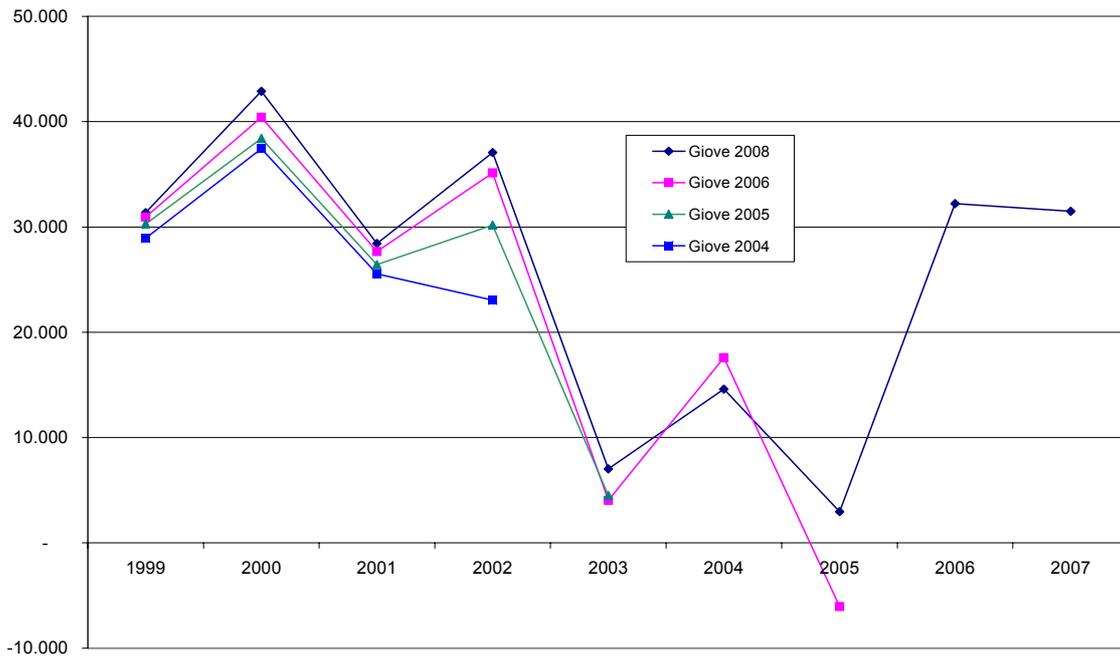
Tab. 3.3 – Sintesi dei dati di stock flusso e di stock al 31.12. ricavati dalle varie edizioni di "Giove"

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Giove 2008										
Stock flusso totale	959.647	1.027.602	1.087.544	1.136.613	1.184.894	1.218.533	1.236.016	1.242.758	1.287.673	1.360.807
Settori A-K										
stock flusso	876.638	935.460	986.220	1.027.258	1.065.623	1.088.741	1.096.283	1.094.154	1.122.943	1.160.233
stock al 31.12.	704.066	735.433	778.316	806.739	843.815	850.838	865.425	868.381	900.602	932.091
variazione occupazionale		31.367	42.883	28.423	37.076	7.023	14.587	2.956	32.221	31.489
Giove 2006										
Stock flusso totale	936.816	1.003.834	1.060.709	1.109.270	1.154.805	1.185.771	1.197.065	1.180.230		
Settori A-K										
stock flusso	856.760	914.974	963.445	1.004.363	1.040.769	1.061.923	1.064.488	1.044.916		
stock al 31.12.	683.294	714.232	754.646	782.319	817.453	821.488	839.069	833.018		
variazione occupazionale		30.938	40.414	27.673	35.134	4.035	17.581	- 6.051		
Giove 2005										
Stock flusso totale	905.158	971.513	1.026.797	1.075.177	1.111.539	1.125.318				
Settori A-K										
stock flusso	828.047	885.831	932.896	973.511	1.002.980	1.008.947				
stock al 31.12.	655.524	685.795	724.197	750.624	780.800	785.295				
variazione occupazionale		30.271	38.402	26.427	30.176	4.495				
Giove 2004										
Stock flusso totale	885.391	950.356	1.004.240	1.051.138	1.072.013					
Settori A-K										
stock flusso	810.593	866.928	912.657	952.092	969.399					
stock al 31.12.	635.864	664.797	702.228	727.778	750.820					
variazione occupazionale		28.933	37.431	25.550	23.042					

Fonte: elab. Veneto Lavoro su varie edizioni di “Giove”

stock di lavoratori stranieri occupati in Veneto (cfr. ad es. Anastasia, Gambuzza, Rasera, 2005b). La medesima ipotesi può supportare le stime sullo stock di occupati nelle classi di età più giovani.

Graf. 3.1 – Variazioni occupazionali rispetto al 31 dicembre dell'anno precedente. Settori A-K, lavoro dipendente. Varie edizioni di “Giove”



Fonte: elab. Veneto Lavoro su varie edizioni di “Giove”

4. Risultati ottenuti in Veneto: il monitoraggio delle recenti tendenze del mercato del lavoro⁵⁸ (dipendente)

4.1. La congiuntura del mercato del lavoro veneto secondo Sill-CO

I dati registrati nel Sill consentono, per le ragioni già esposte, una documentazione tempestiva dello svolgersi delle dinamiche nel mercato del lavoro in relazione al 2008-2009,⁵⁹ proprio in una fase in cui la crisi ha moltiplicato l'interesse per gli andamenti effettivi dell'occupazione (e della disoccupazione).

La differenza tra assunzioni e cessazioni ci consente infatti di ricavare velocemente un'informazione di ottima qualità sulle variazioni - in qualsivoglia finestra temporale osservata - del livello degli occupati.⁶⁰

In **tab. 4.1** abbiamo “adottato”, per le variazioni occupazionali riportate, tre finestre temporali: l'intero 2008, il primo trimestre 2009, il secondo trimestre 2009.

In **tab. 4.2** sono esposti i medesimi dati, secondo il loro dettaglio mensile. Per quanto inficiata dai limiti che abbiamo già detto - e senza qui discuterli analiticamente - abbiamo riportato anche i dati relativi al 2007.

In **graf. 4.1**, infine, le medesime variazioni sono imputate ad uno stock iniziale (stimato a partire da dati Istat-Rfl) e confrontate con quelle ricavabili da Istat-Rfl.

Per ottenere i dati presentati nelle tabelle e nel grafico qui riportati, sono state adottate le seguenti scelte metodologiche:

- sia dai dati Sill che dai dati Istat-Rcfl è stato escluso il lavoro domestico (settore Ateco 95);
- dai dati Sill sono stati esclusi anche i rapporti di lavoro intermittente, di cui è difficile - allo stato attuale delle informazioni - stimare l'impatto in termini di lavoro effettivo;
- come occupazione-base all'inizio dell'anno per i dati Sill è stata utilizzata la media tra i valori desunti da Istat-Rfl per il 4° trim. 2007 (1,626 ml.) e il 1° trim. 2008 (1,616 ml.).⁶¹ A tale occupazione-base sono stati applicati i saldi mensili ricavati da Sill e pertanto l'occupazione mensile calcolata è da intendersi come “occupazione alla fine del mese osservato”; per i dati Istat-Rfl l'occupazione è da intendersi come “occupati medi nel trimestre osservato”.

⁵⁸ Per ulteriori dettagli si rinvia a Veneto Lavoro (2009).

⁵⁹ Come abbiamo visto i 4 cambiamenti che consentono le elaborazioni statistiche che presenteremo si sono compiutamente dispiegati a partire dal secondo trimestre 2008 (con l'avvio effettivo e completo della webizzazione). Il 2007 rimane un anno-cerniera: è vero che già dal 1 gennaio del 2007 entra in vigore la “copertura” dell'intero spettro del lavoro dipendente, ma non tutti i settori implicati “reagiscono” immediatamente (è il caso della scuola, ad esempio, dove l'allineamento alle nuove disposizioni diventa effettivo a partire da marzo); persistono inoltre i problemi di inserimento dei dati, soprattutto a Verona e Venezia, che solo la webizzazione consentirà di superare. In parte modesta tali problemi possono riguardare anche il primo trimestre 2008. In questa sede non affronteremo, dunque, il problema di valutare la dinamica congiunturale del 2007.

⁶⁰ L'unica “complicazione” è data dalla possibilità per una persona di cumulare contemporaneamente più rapporti di lavoro. In tal caso, ad es., la cessazione di un rapporto di lavoro a part time per un soggetto che è titolare di due rapporti di lavoro non può essere interpretata anche come la riduzione di un occupato. Sul totale dell'occupazione dipendente, per ora tale posizioni sono assai limitate e possiamo perciò, dal punto di vista contabile, prescindere.

⁶¹ Si tratta dunque di una media tra due medie (relative rispettivamente al quarto trimestre del 2007 e al primo trimestre del 2008): non abbiamo individuato strade migliori per identificare l'“occupazione iniziale” cui imputare le variazioni ricavate dalle CO.

Tab. 4.1. – Veneto. Variazioni degli occupati dipendenti. Dati ricavati dalle CO (000 di unità)

	31 dic. 2008 su 31 dic. 2007	31 mar. 2009 su 31 mar. 2008	31 maggio 2009 su 31 maggio 2008
A. Dipendenti*			
Totale	-19	-61	-83
<i>per cittadinanza:</i>			
stranieri	-4	-18	-23
italiani	-15	-43	-60
<i>per genere:</i>			
femmine	-4	-22	-32
maschi	-15	-39	-51
<i>per età:</i>			
fino a 19 anni	-5	-7	-8
da 20 a 24	-8	-15	-16
da 25 a 29	-8	-15	-18
da 30 a 39	-3	-17	-25
da 40 a 49	4	-4	-10
50 e oltre	0	-3	-6
<i>per settore:</i>			
Agricoltura	-1	2	1
Industria	-24	-47	-60
Industria in senso stretto	-19	-38	-50
alimentari	-2	-1	-3
sistema moda	-5	-8	-9
carta-editoria	0	-1	-2
chimica-gomma	-1	-3	-4
meccanica e mezzi di trasp.	-7	-21	-27
legno-mobilio e altre ind.	-3	-5	-7
Costruzioni	-5	-8	-10
Servizi	6	-16	-24
Commercio e turismo	-4	-15	-17
Servizi alle imprese	2	-6	-9
P.A., scuola, sanità	8	6	5
Servizi alle famiglie	0	-2	-3
<i>per contratto:</i>			
Tempo indeterminato	-2	-18	-30
Apprendistato	4	3	5
Tempo determinato	-19	-31	-39
Somministrazione	-3	-15	-19
B. Altri contratti			
Intermittente	3	8	12
Domestico	0	0	0
Parasubordinato	-4	-3	-3

* Comprende i contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, determinato, apprendistato, somministrazione, inserimento

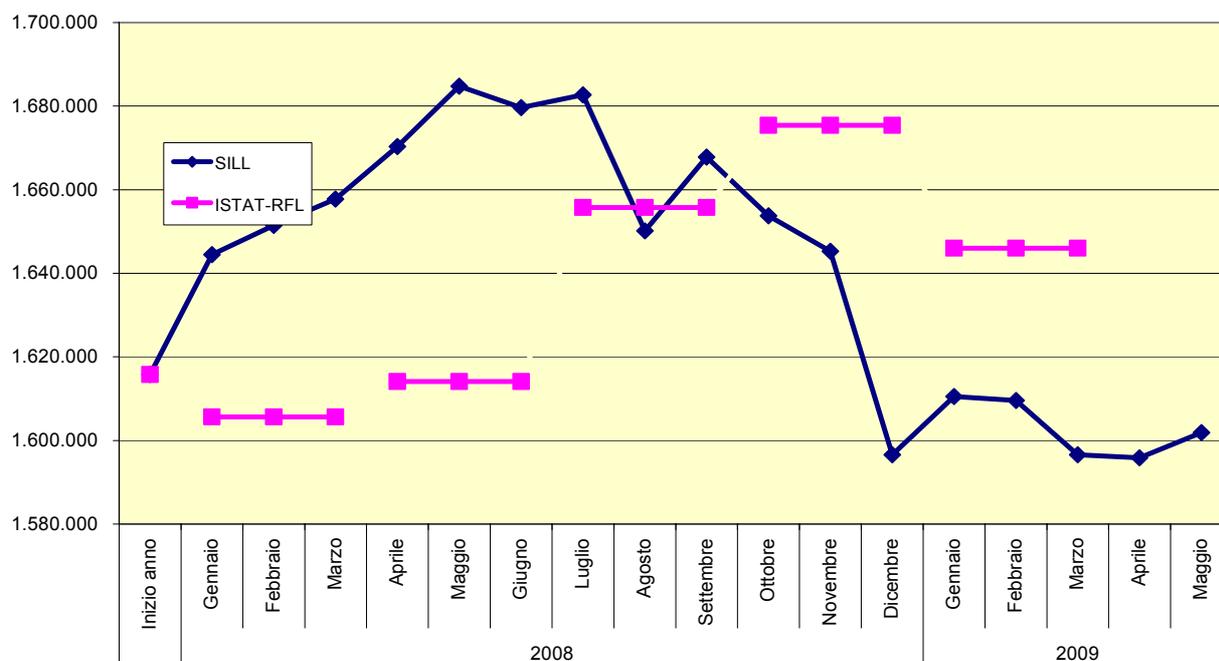
Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Sill

Tab. 4.2 – Assunzioni, cessazioni, saldi per trimestre. Veneto

Anno	Mese	Assunzioni	Cessazioni	Saldi mensili	Saldi cumulati 12 mesi
2007	Gennaio	76.968	44.709	32.259	
	Febbraio	56.778	42.039	14.739	
	Marzo	63.563	49.999	13.564	
	Aprile	61.349	46.261	15.088	
	Maggio	66.717	48.110	18.607	
	Giugno	64.179	60.284	3.895	
	Luglio	56.803	46.475	10.328	
	Agosto	39.321	56.104	-16.783	
	Settembre	90.113	76.220	13.893	
	Ottobre	60.870	56.662	4.208	
	Novembre	49.274	41.939	7.335	
	Dicembre	41.666	74.362	-32.696	84.437
2008	Gennaio	72.949	44.262	28.687	80.865
	Febbraio	53.232	46.236	6.996	73.122
	Marzo	63.258	56.943	6.315	65.873
	Aprile	65.332	52.773	12.559	63.344
	Maggio	69.692	55.270	14.422	59.159
	Giugno	66.240	71.357	-5.117	50.147
	Luglio	57.458	54.423	3.035	42.854
	Agosto	38.701	71.214	-32.513	27.124
	Settembre	100.141	82.479	17.662	30.893
	Ottobre	56.446	70.520	-14.074	12.611
	Novembre	42.895	51.354	-8.459	-3.183
	Dicembre	35.555	84.251	-48.696	-19.183
2009	Gennaio	58.459	44.543	13.916	-33.954
	Febbraio	40.496	41.431	-935	-41.885
	Marzo	37.859	50.837	-12.978	-61.178
	Aprile	45.925	46.663	-738	-74.475
	Maggio	48.329	42.272	6.057	-82.840

Fonte: elab. Veneto Lavoro

Graf. 4.1 – Dinamica degli occupati dipendenti in Veneto nel 2008-2009. Confronto tra SILL e Istat-Rfl



Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Istat e Sill

Il profilo della dinamica dell'occupazione in Veneto che emerge dai dati amministrativi presentati attesta che il livello occupazionale massimo è stato raggiunto tra maggio e luglio del 2008 (anche ovviamente grazie al contributo positivo della componente stagionale) mentre successivamente l'occupazione - a partire da settembre-ottobre - è diminuita in modo significativo, investita fortemente dalla recessione e non solo dalla fisiologica contrazione della componente stagionale. Se confrontiamo il dato di fine maggio 2009 con quello di fine maggio 2008 registriamo una variazione negativa, nell'arco di un anno, attorno agli 80.000 occupati (poco meno del 5% dell'occupazione complessiva).⁶²

Il grafico 4.1. espone i medesimi risultati focalizzando, per ciascun mese, la variazione negli occupati intercorsa rispetto alla stessa data (fine del mese) dell'anno precedente. Nel grafico sono riportati anche i livelli occupazionali indicati da Istat-Rfl. Tale fonte risulta catturare in modo meno significativo la componente stagionale; inoltre appare condizionata dalla progressiva emersione/affinamento dei dati relativi alla componente straniera. I dati Sill sembrano anticipare una crisi che nei dati Istat-Rcfl emerge più lentamente.

Si osserva che la variazione su base annua, secondo i dati SILL, è divenuta negativa a novembre 2008 e successivamente è rapidamente e progressivamente peggiorata.

Per quanto i dati qui presentati, essendo di origine amministrativa, possano subire ancora qualche correzione (per registrazioni ritardate, rettifiche etc.), riteniamo che essi restituiscano una fotografia valida e attendibile delle dinamiche in essere. L'impatto della crisi appare significativo e incisivo, con riferimento soprattutto:

- alle fasce d'età più giovani,
- ai lavoratori maschi,
- ai settori dell'industria manifatturiera.

Queste caratterizzazioni implicano un'evidente penalizzazione dei lavoratori stranieri, perché essi sono particolarmente presenti tra i giovani, tra i maschi, tra gli occupati nell'industria.

4.2. Note sul confronto Sill – Istat/Rcfl

L'indagine periodica dell'Istat sulle forze lavoro (Rcfl) consegna per il 2008 (dato medio annuale) un bilancio occupazionale positivo per il Veneto per 40mila unità sul complesso dell'economia ed ancora più favorevole se riferito alla sola componente dipendente che cresce - rispetto alla media 2007 - di 77mila occupati (+28mila nell'industria, +7mila nelle costruzioni e +44mila nei servizi).

La differenza rispetto ai risultati di fonte Sill è quantitativamente consistente, divergente nel segno e porta ad una diversa valutazione dell'impatto e dei tempi di manifestazione della crisi.

È dunque opportuno richiamare le principali caratteristiche/differenze tra le due fonti, in modo da apprezzare il valore ed i limiti di ciascuna nonché le irriducibili differenze.

In particolare occorre precisare bene *come e quando* si misurano gli aggregati in oggetto e *cosa* essi includono/escludono, oltretutto ricordare che il modificarsi del mercato del lavoro nel corso degli anni ha reso più difficile determinare le dimensioni anche territoriali dei fenomeni rappresentati.

Sul cosa:

- l'universo di riferimento di Istat-Rfl è rappresentato dalle famiglie residenti e iscritte alle anagrafi comunali; l'unità di analisi è il singolo individuo; l'indagine assume dunque una prospettiva "da offerta" e guarda alla condizione occupazionale (sia essa alle dipendenze o in forma autonoma, sia regolare che no) dei soggetti, indipendentemente da dove l'eventuale prestazione lavorativa viene svolta;

⁶² Tale valore potrà essere ridimensionato, nei dati definitivi, da una miglior contabilizzazione dei movimenti e degli stock relativi ai lavoratori somministrati. Ricordiamo inoltre che potrebbe influire anche l'esclusione dei lavoratori con contratti di lavoro intermittente.

- l'universo di riferimento del Sill è rappresentato da tutte le unità produttive localizzate nel territorio regionale obbligate per legge a comunicare tramite CO⁶³ l'apertura, la modifica o la chiusura dei rapporti attivati di lavoro dipendente o parasubordinato; Sill segue una logica "da domanda" che prescinde dalla residenza dei lavoratori e registra per definizione solo il lavoro regolare.

Queste differenze acquistano particolare rilevanza in presenza di una crescente mobilità territoriale del fattore lavoro, dovuta sia all'ampliamento dei raggi del pendolarismo sistematico, sia e soprattutto ai fenomeni migratori che comportano uno scollamento tra popolazione residente e presente. Negli ultimi anni la componente più dinamica dell'occupazione in Italia è certamente costituita dall'offerta straniera: essa è intercettata con maggiore difficoltà da Istat-Rfl in quanto la stabilizzazione residenziale degli stranieri segue spesso anche a distanza di tempo quella lavorativa; mentre è colta tempestivamente dalle CO delle imprese (anche con riferimento alla componente stagionale che non prevede obbligo di residenza).

Sul come:

- Istat-Rfl è un'indagine campionaria a 2 stadi (1.400 comuni e 70mila famiglie) con rappresentatività dell'intero territorio nazionale; si basa sulle risposte date dall'intervistato per sé e per gli altri membri della famiglia; misura l'occupazione in funzione di definizioni internazionali ampie (l'occupato è una persona con più di 15 anni che dichiara di aver effettuato almeno un'ora di lavoro retribuito nella settimana di riferimento) e produce misure di stock medi relative a finestre prestabilite (i trimestri);
- Sill registra tutte le comunicazioni derivanti da obblighi di legge effettuate dai datori di lavoro; considera occupato chiunque abbia in corso un rapporto di lavoro; si basa sulla contabilizzazione dei flussi giornalieri di entrata e uscita dalla condizione di occupazione.

Altre differenze, che attengono strettamente alla natura delle due fonti - statistica vs amministrativa - non dovrebbero incidere significativamente sugli aggregati complessivi considerati, ma è bene comunque richiamarle.

Come tutte le indagini campionarie, Istat-Rfl presenta i noti problemi di attendibilità del rispondente (rilevanti per esempio nella precisa individuazione degli attributi dell'occupazione, quali il settore di impiego o il contratto di lavoro) e di affidabilità degli stimatori (che decresce in funzione delle dimensioni quantitative degli aggregati da stimare). Dall'altro lato il database del Sill copre l'universo del lavoro dipendente e presenta un'affidabilità delle informazioni raccolte differenziata in funzione della rilevanza di queste ultime ai fini degli obblighi previsti per legge (buone ad esempio la tipologia contrattuale o le date degli eventi, relativamente meno attendibili i dati su alcuni attributi individuali dei soggetti, quali ad esempio il titolo di studio).

Concorrono maggiormente a spiegare le differenze quantitative degli aggregati:

- il fatto che l'indagine Istat può cogliere, almeno parzialmente, anche il lavoro irregolare, per definizione non rilevato dal Sill;
- questioni specifiche di "misura", in particolare il fatto che Istat-Rfl valuta le differenze di stock medio tra due anni (o trimestri) di riferimento (2008 su 2007) e Sill invece i saldi tra i flussi di assunzioni e di cessazioni registrati nel corso di una data finestra temporale. Questo aspetto rinvia alla cadenza con la quale si osservano i fenomeni, ovvero al "quando" si misura.

Sul quando:

- Istat-Rfl raccoglie informazioni in tutte le settimane dell'anno⁶⁴, anche se poi sono diffuse come dati trimestrali e annuali, sotto forma di valori medi di stock;
- in Sill, come abbiamo visto, il flusso di comunicazioni risulta continuo e con dettaglio giornaliero; per costruzione, come abbiamo già argomentato, non si riesce a rilevare lo stock

63. Il sistema telematico delle Comunicazioni obbligatorie che alimenta il sistema.

64. Ricordiamo che fino al 2003 la rilevazione era trimestrale, ovvero considerava una sola settimana in ciascun trimestre.

di occupati⁶⁵ ma unicamente i saldi dati dalla differenza tra le entrate e le uscite dall'occupazione dipendente.

Con il passaggio alla rilevazione continua e con il criterio adottato nell'individuazione delle persone occupate, l'Istat ha notevolmente migliorato rispetto al passato la capacità di rendere conto della presenza sul mercato del lavoro anche di forme discontinue di occupazione; forse privilegiando in tal modo la condizione dell'occupato rispetto alle altre che caratterizzano lo spazio di una crescente mobilità tra stati: tra lavori, tra lavoro e disoccupazione, tra attività e inattività. Lo stock medio annuo misurato dall'Istat indica pertanto il numero di persone che mediamente hanno lavorato (almeno un'ora) in ciascuna settimana del 2008 o del 2007; è questa dunque la variazione che possiamo cogliere.

Il saldo annuo misurato a partire dal Sill indica invece che, rispetto al 31 dicembre del 2007, nel corso del 2008 si sono registrate più chiusure che costituzioni di nuovi rapporti di lavoro.

65. Lo stock calcolabile in base al Sill risulta limitato all'insieme degli individui per i quali sono state acquisite su supporto informatico le comunicazioni delle aziende; in Veneto ciò è avvenuto a partire dalla seconda metà degli anni '90 e in precedenti occasioni abbiamo stimato che si arriva a coprire circa l'80% dell'occupazione dipendente del settore privato.

5. Scenari, prospettive e problemi per il futuro

Immaginiamo positivamente il futuro.

Seppure con un processo a geometria variabile tutte il Ministero e le Regioni capiscono la rilevanza delle informazioni che le CO mettono a loro disposizione. Lo capiscono e ne traggono le conseguenze:

- si lavora per migliorare la qualità dei dati in ingresso (fornendo ai soggetti obbligati e abilitati feedback sempre più tempestivi e precisi nonché mettendo loro a disposizione una manualistica on line che facili al massimo le scelte, ad esempio in materia di classificazione delle professioni);⁶⁶
- estrazioni tempestive e controllate consentono un ottimo monitoraggio della congiuntura;
- il confronto tra Ministero e Regioni nelle definizioni e financo negli algoritmi di estrazione assicura la massima omogeneità possibile nell'individuazione dei fenomeni oggetto di analisi, cosicché il confronto e l'aggregazione dei dati regionali diviene facile e fattibile;
- le purtroppo inevitabili innovazioni organizzative, normative (non si può frenare il legislatore né convincerlo ad una moratoria nella produzione normativa) e informatiche vengono trattate con molta cura e con tutti i possibili accorgimenti perché non "scassinano" il sistema, obbligando ogni volta a ricominciare tutto da capo (con grave dispiacere di chi trova la massima soddisfazione, oltre che il massimo interesse, nell'iniziare continuamente il medesimo lavoro con tecnologie sempre nuove... tanto da non riuscire mai a concluderlo);
- i dati amministrativi sul mercato del lavoro vengono opportunamente utilizzati in varie sedi istituzionali, nonché con le procedure opportune messi a disposizione - anche sotto forma di microdati - di tutti gli studiosi, in una logica essenzialmente democratica di apertura al controllo reciproco all'interno della comunità scientifica;⁶⁷
- alla fine l'Italia riesce perfino a far bella figura in Europa, dove ai tavoli tecnici può esibire un set di informazioni che finalmente aiuta i decisori, anche se non è certo sufficiente ad assicurare che le decisioni prese siano buone.

Questo scenario positivo può essere invalidato, oltre che da elementi molto semplici, come l'inerzia e l'incompetenza di alcuni attori, anche da fatti strutturali di peso, su cui spendiamo qualche riflessione.

5.1. L'eccesso di differenziazione regionale

Per diventare effettive, replicate su scala nazionale e routinizzate, le opportunità delle quali abbiamo dato conto devono diventare pratiche diffuse tra le regioni in modo da mettere a disposizione dati sommabili che possano giungere a descrivere l'intera realtà nazionale.

A titolo d'esempio in tab. 5.1 sono riportati i dati ad oggi disponibili per alcune realtà regionali riferiti ai flussi di attivazione derivanti dalle CO nel corso dei primi mesi del 2009. Dato che le cadenze temporali disponibili sono eterogenee e le dimensioni dei mercati del lavoro differiscono anche significativamente, al fine di rendere possibile una valutazione della tendenza congiunturale in atto sono riportate le variazioni percentuali rispetto ai corrispondenti periodi del 2008. In tutti i contesti si registra un sensibile rallentamento dell'attivazione della domanda, in particolare in riferimento alle forme contrattuali tipiche del lavoro dipendente, a partire dai rapporti a tempo indeterminato (con oscillazioni comprese tra il -41% registrato in Emilia Romagna e -19% della Lombardia) e di apprendistato (con gli estremi dell'intervallo, registrati nelle medesime regioni,

⁶⁶ Le principali dimensioni assenti nei dati disponibili sono relative alla classe dimensionale delle imprese (per quanto riguarda il lato della domanda di lavoro) e al titolo di studio (per quanto riguarda l'offerta). Su entrambe queste dimensioni si sta lavorando per capire come "sanarne" l'assenza.

⁶⁷ Per un'ampia riflessione - e concreti suggerimenti - sull'evoluzione possibile delle banche dati amministrative cfr. Trivellato (2009).

pari al -41% e -32%); meno consistente la flessione dei contratti a termine – che invece per primi avevano registrato avevano subito i contraccolpi della crisi nel corso degli ultimi mesi del 2008). La concordanza dei segni e delle dimensioni delle tendenze in atto, pur in presenza di modalità gestionali e operative diversificate, lascia trasparire come le prospettive di un impiego diffuso del dato amministrativo alla luce dell'introduzione delle Co siano molto più concrete e prossime.

Tab. 5.1 – *Flussi di attivazione di rapporti di lavoro dipendente, parasubordinato e di esperienze lavorative in alcune regioni Italiane. Anno 2009*

	<i>Toscana</i> Primo bimestre	<i>Emilia romagna</i> Primo quadrimestre	<i>Lombardia</i> Primo trimestre	<i>Veneto</i> Primi 5 mesi
A. Valori assoluti				
Totale flussi	109.374	283.010	386.639	279.482
Contratti a tempo indeterminato	17.949	40.270	106.302	48.878
Contratti a tempo determinato	58.222	170.595	151.643	151.071
Apprendistato	4.390	9.815	11.220	14.662
Somministrato	9.113	19.104	55.600	17.074
Intermittente	2.519	14.053		15.553
Parasubordinato	15.054	24.867	54.485	24.949
Esperienze lavorative	1.700	4.306		7.295
Altre forme	427		7.389	
B. Variazione % sul periodo corrispondente dell'anno precedente				
Totale flussi	-16,7%	-24,2%	-12,3%	-22,3%
Contratti a tempo indeterminato	-35,1%	-41,2%	-19,3%	-38,9%
Contratti a tempo determinato	-15,9%	-20,5%	-4,8%	-12,2%
Apprendistato	-37,1%	-40,8%	-32,0%	-34,9%
Somministrato	-13,7%	-53,1%	-32,8%	n.d.
Intermittente	434,8%	1098,0%		616,1%
Parasubordinato	7,5%	-6,9%	24,4%	5,2%
Esperienze lavorative	7,8%	-17,9%		21,4%
Altre forme	-44,9%		9,6%	

Fonte: ns. elab. su dati Sill Veneto, Sil Toscana, Siler Emilia Romagna e Arifl-Agenzia regionale formazione lavoro della Lombardia.

5.2. Le incertezze del legislatore e la “concorrenza” dell’Inps

L’evoluzione positiva di cui abbiamo detto sopra ha bisogno di una dose elevata di stabilità istituzionale nella ripartizione delle competenze e delle risorse.

Attualmente non sembra in discussione *lo status* dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di gestione del mercato del lavoro (non è ipotizzabile un ritorno al centralismo nemmeno sub specie Italia Lavoro) ma nondimeno esistono problemi di concorrenza/sovrapposizione tra Regioni e Inps.

In effetti la scelta delle CO ha individuato nel sistema regionale e nel Ministero del lavoro (in funzione sussidiaria) i primi destinatari delle informazioni che poi devono essere opportunamente “smistate” anche ad altri Enti interessati - Inps, Inail, Prefetture-Utg - in modo da assicurare la pluriefficacia della comunicazione (art. 5, Decreto interministeriale 30 ottobre 2007).

Nel contempo l’Inps ha migliorato e sviluppato il suo sistema di raccolta delle informazioni legate ai versamenti contributi delle aziende. A gennaio 2010, dopo sei mesi di fase sperimentale, entrerà in vigore il modello “Uniemens individuale” (cfr. messaggio Inps 11903 del 25 maggio 2009), che unificherà per ciascun lavoratore i dati retributivi e contributivi. E’ evidente che a quel punto non poche saranno le sovrapposizioni nelle informazioni che le aziende, per ciascun lavoratore, devono ai Cpi da un lato e all’Inps dall’altro. Rimangono certo distinte le finalità e quindi le specificità di

ciascun set di informazioni raccolto (nel caso dei Cpi la finalità essenziale è la deterrenza rispetto ai rischi di lavoro nero, nel caso Inps la finalità istituzionale è assicurare la raccolta regolare dei contributi), ma il progetto (o la tentazione) di unificare tutte le attività di raccolta delle informazioni dalle aziende in merito ai rapporti di lavoro in capo all'Inps può sempre ri-affacciarsi. Inps e Regioni sono peraltro destinati ad intrecciare sempre più robustamente i rapporti – e quindi i sistemi informativi – anche per altre ragioni. In particolare è di rilievo in questi mesi il legame che si è dovuto creare per gestire gli interventi straordinari di politica passiva (cd cig in deroga) a fronte della crisi economica: il sistema attuale, diviso gelosamente tra competenze regionali (politiche attive) e competenze statali-Inps (politiche passive),⁶⁸ è stato stressato dalla necessità di intrecciare politiche attive e passive dovendo utilizzare, di fatto anche per esigenze di politica passiva, le risorse provenienti dal FSE.

Per questo all'Inps è stata imposta⁶⁹ la realizzazione di un sistema informativo sui percettori di trattamenti di sostegno al reddito⁷⁰ che forse per settembre sarà effettivamente disponibile. Intorno a questa banca dati, apparentemente neutra (semplice fornitura di elenchi di nomi di soggetti indennizzati), si può giocare una partita più ambiziosa e un po' equivoca: l'Inps svolge di buon grado il ruolo di tesoriere e di braccio operativo dei Centri per l'impiego nella gestione degli interventi di politica passiva per i disoccupati indennizzati? Non è che il legislatore, ad un certo punto, potrebbe scegliere l'ente già ben centralizzato (e in diretto contatto e molto sensibile agli input della politica) e che mostra di svolgere un servizio omogeneo su tutto il territoriale nazionale non solo come ente erogare dei trattamenti di politica passiva ma anche come struttura di gestione delle politiche attive e passive? O quantomeno come “Agenzia unica” di gestione delle informazioni relative al lavoro provenienti dalle imprese?

Riferimenti bibliografici

- Anastasia B., Bragato S., Gambuzza M., Martin S., Rasera M. (1997), *Progetto Val.Net*, Materiali di lavoro n. 5 (ora in www.venetolavoro.it).
- Anastasia B., Corò G., Minello A. (2008), *L'evoluzione in atto nei distretti veneti: un'analisi trasversale degli elementi di criticità e degli orientamenti strategici*, documento di sintesi finale del “Progetto Challenge”, Regione del Veneto, maggio.
- Anastasia B., Disarò M., Maurizio D. (2004), *Occupati stabili, mobili, temporanei in Veneto: misure di consistenza e di 'lock in'*, collana “i tartufi”, 16, www.venetolavoro.it.
- Anastasia B., Gambuzza M., Martin S., Rasera M. (1998), “Progetto Quick. Utilizzo delle statistiche del Ministero del lavoro per l'analisi congiunturale. Una proposta di lavoro”, *Materiali di lavoro*, 14 (ora in www.venetolavoro.it).
- Anastasia B., Gambuzza M., Rasera M., (2005a) “Le informazioni dei servizi pubblici per l'impiego e l'esperienza di Netlabor nel Veneto”, in Contini e Trivellato (2005).
- Anastasia B., Gambuzza M., Rasera M. (2005b), “I lavoratori extracomunitari: dimensione e mobilità”, in Contini, Trivellato (2005).
- Anastasia B., Trivellato U. (2001), “Servizi pubblici all'impiego, sistemi informativi e ricadute di conoscenza: esperienze pilota con Netlabor”, in Trivellato (2001).

⁶⁸ Sull'annoso problema del dualismo tra strutture preposte alle politiche attive e strutture preposte alle politiche passive cfr. Pirrone (2009).

⁶⁹ Tradizionalmente la fornitura di informazioni da parte dell'Inps ai Cpi in merito ai disoccupati indennizzati è stata del tutto assente, salvo qualche sporadico caso in qualche provincia italiana. Di fatto mai i Cpi hanno saputo quanti e chi siano i disoccupati disponibili anche percettori di indennità di disoccupazione.

⁷⁰ Sulla base di questa sequenza di atti normativi:

- legge 2/2009;
- direttiva del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali del 9 febbraio 2009, “Reinserimento nel mercato del lavoro dei percettori dei trattamenti previdenziali o di altri sussidi o indennità pubbliche”;
- decreto ministeriale n. 46441 19 maggio 2009, “Accesso all'indennità di disoccupazione per sospensioni dell'attività lavorativa”.

- Bassi F., Gambuzza M., Rasera M. (1999), *Il sistema informatizzato Netlabor. Caratteristiche di una nuova fonte sul mercato del lavoro*, Working paper n. 10, Lavoro e disoccupazione: questioni di misura e di analisi, Dipartimento di Scienze Statistiche, Università di Padova.
- Caroleo F.E. (1996), “Alcune considerazioni sulle fonti statistiche che misurano la disoccupazione”, *Quaderni di economia del lavoro*, 56, Franco Angeli, Milano, pp. 123-175.
- Cisis (2002), *Documento di 'vision' del SIL. Inquadramento dell'architettura generale del sistema informativo del lavoro (SIL)*, mimeo.
- Contini B., Trivellato U. (a cura di) (2005), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, il Mulino, Bologna.
- di Fonzo T., Pavan C. (2001), “L'uso di Netlabor per la stima rapida dell'occupazione veneta”, in Trivellato U. (a cura di), *Servizi per l'impiego e ricerche sul lavoro. L'esperienza del Veneto*, Quaderni di Economia del Lavoro, 72, Franco Angeli, Milano.
- Gambuzza M., Maurizio D. (2007), “Tracce di cambiamenti. Le modificazioni dell'occupazione dipendente e i percorsi di reinserimento dei lavoratori interessati dalle ristrutturazioni produttive, in Veneto Lavoro (a cura di) (2007), *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Gennari P. (1993), “L'evoluzione del mercato del lavoro italiano sulla base dei dati del collocamento”, in Ministero del lavoro e della previdenza sociale (1993).
- Guarna C. (1993), “Le informazioni sul mercato del lavoro prodotte dal Ministero del lavoro: una rassegna critica”, in Ministero del lavoro e della previdenza sociale (1993).
- Maurizio D. (2006), “Giove: un database statistico sul Mercato del Lavoro Veneto. Costruzione e indicazioni per l'utilizzo”, *I Tartufi*, 22, www.venetolavoro.it, aprile.
- Ministero del lavoro e della previdenza sociale (1993), *Lavoro e politiche della occupazione in Italia. Rapporto '91-'92*, Roma.
- Ministero del Lavoro e della previdenza sociale (1996), *Netlabor: dall'informatizzazione degli uffici del lavoro al monitoraggio del mercato del lavoro locale*, 26-28 novembre, Roma, mimeo.
- Ministero del Lavoro e della previdenza sociale (1998), *Progetto Val.Net. Esperienze di monitoraggio del mercato locale del lavoro*, Quarta Conferenza Nazionale di Statistica, Roma, 11-13 novembre 1998, Roma, mimeo.
- Pirrone S. (2009), “Le condizioni del sostegno al reddito nel decentramento delle politiche del lavoro”, in *Arel. Europa, lavoro, economia*, luglio 2009.
- Torelli N., Zaccarin S. (1994), “Quaderno n. 4 - Informazioni sui disoccupati da fonti amministrative”, in Cnel, *Norme e metodi sul mercato del lavoro*, vol. II, Documenti n. 41, Roma, pp. 127-153.
- Trivellato U. (a cura di) (2001), “Servizi per l'impiego e ricerche sul lavoro. L'esperienza del Veneto”, *Quaderni di economia del lavoro*, 72
- Trivellato U. (a cura di) (2009), *SARA Lavoro: proposta per un sistema di archivi per analisi sul lavoro*, Contributo tematico n. 9 del Comitato tecnico-scientifico dell'iniziativa interistituzionale Camera dei Deputati-Senato-Cnel su “Il lavoro che cambia” (Commissione Carniti), in www.cnel.it.
- Veneto Lavoro – Osservatorio & Ricerche (2005), *I lavoratori dipendenti in Veneto 1998:2003: profili e percorsi. Statistiche sistematiche da 'Giove 2005'*, collana “i tartufi”, 20, www.venetolavoro.it
- Veneto Lavoro (a cura di) (2009), *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche. Rapporto 2009*, Franco Angeli, Milano.