

Storie di ordinaria disoccupazione e riforma del lavoro: che cosa cambia?

Ugo Trivellato, Università di Padova e Irvapp

Roberto Leombruni, Università di Torino e Lab. R. Revelli

Adriano Paggiaro, Università di Padova e Irvapp

La traccia della presentazione

2

- A. La legge n. 92/2012 “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro”: uno sguardo sommario
- B. La riforma degli ammortizzatori sociali, a regime
- C. Ma come funziona, adesso, l’indennità di disoccupazione?
- D. Un primo bilancio e quel che resta da fare

A. La legge 92/2012 sul mercato del lavoro

3

- Il titolo è “**Disposizioni in materia di riforma**”, non “Riforma” del mercato del lavoro, e a ragione.
[Di proposito non la chiamo “legge Fornero”: risulta anche da una non banale revisione parlamentare; è stata poi già modificata.]
È un **agglomerato moderatamente coerente di molte disposizioni** – 269 articoli (compattati in 4 per “la fiducia” ... e renderli meno chiari): alcune minute; altre frutto di mediazioni che ne rendono incerti significato e portata; altre poi con discreta manutenzione di singoli contratti di lavoro; altre, infine, che disegnano “**pezzi**” di riforma.
- Insomma, è un **ircocervo** che paga lo scotto:
 - della **fretta**, stimolata dalle raccomandazioni della BCE e dell’UE e imposta da (timori di) aspettative dei “mercati”;
 - di un’**inadeguata riflessione e progettazione** (non esorcizzata dall’invocazione, a sproposito, delle “riforme Hartz” come modello)

A. La legge 92/2012 sul mercato del lavoro: un non trascurabile tasso di ipocrisia

4

Com'è cattiva abitudine di parecchia normativa recente, soffre di quella che Gustavo Zagrebelsky chiama “**ipocrisia della legge**”. Tre esempi:

- *“ribadendo il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato, cosiddetto «contratto dominante» ... valorizzando l'apprendistato come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro”* (art. 1, 1).

Parliamo del **nostro apprendistato**: basso costo del lavoro (sottoinquadramento di due livelli e ridotti oneri sociali), per giovani fino a 29 anni, durata fino a 4-5 anni, con bassi standard formativi. Ed è un **contratto a termine senza costi di risoluzione!**

A. La legge 92/2012 sul mercato del lavoro: un non trascurabile tasso di ipocrisia (segue)

5

- “è istituito *un sistema permanente di monitoraggio e valutazione ... , [che] non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*“ (art. 1, 2-5).
“[Un analogo] sistema ... [era] previsto dal DL 276/2003; tutta via, è *rimasto del tutto inattuato*” (Servizio studi della Camera).
- “è definito un sistema di premialità, per la ripartizione delle risorse del fondo sociale europeo, legato alla *prestazione di politiche attive e servizi per l'impiego [innovativi] ... Dall'attuazione delle disposizioni [precedenti] non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*” (art. 4, 34-37).
Politiche di attivazione sono le misure di successo in vari paesi europei. Ma sono pressoché assenti in Italia (Pirrone e Sestito, 2006). E *non si fanno pranzi di nozze con i fichi secchi*.

B. La legge 92/2012 sul mercato del lavoro: un disegno riformatore del welfare

6

La parte della legge che ha le ambizioni di un disegno riformatore riguarda il **welfare del lavoro**.

Muove verso il **superamento dell'impianto categoriale** e segna una **discontinuità con le estensioni "in deroga"** – transitorie, con discrezionalità "concertata", con tendenze alla "balcanizzazione" – adottate dal governo precedente.

L'impianto generale **a regime**, nel 2017 (trascuro la fase transitoria) poggia, tendenzialmente, su **due pilastri**:

- Misure per **lavoratori temporaneamente sospesi**, con conferma della CIGO e **ridimensionamento** della CIGS;
- Misure per **lavoratori «che abbiano perduto involontariamente l'occupazione»** (per brevità, **licenziati/temporanei**).

B. La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ASPI

7

- C'è una **tendenziale, ma incompleta, unificazione** delle misure per lavoratori licenziati/temporanei, perché:
 - non tocca i **trattamenti speciali in agricoltura**;
 - lascia i **co.co.pro. nella “terra di nessuno”** fra lavoro dipendente e autonomo.

- La misura di base: **Assicurazione sociale per l'impiego (ASPI)**:
 - copre **tutti i lavoratori dipendenti licenziati/temporanei**, compresi gli **apprendisti** e i **soci lavoratori di cooperative** con rapporto in forma subordinata, esclusi i **dipendenti a t.i. della PA** (e, ovviamente, i **co.co.pro.** e gli **operai agricoli**).
 - **mantiene i requisiti di ammissibilità** dell'attuale indennità di disoccupazione ordinaria (vedi dopo).

B. La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ASPI (segue 1)

8

- **Entità e durata dell'ASPI nel 2017**, comparata, **all'ingrosso**, all'attuale indennità di disoccupazione ordinaria (IDO) [*teoricamente affiancata da “condizionalità” forti*]

	<i>Entità iniziale (% retribuzione mensile lorda)</i>	<i>Décalage</i>	<i>Durata (< età)</i>	<i>Durata (≥ età)</i>
IDO oggi (€ del 2012)	60% Tetto: 931 € per retrib. ≤ 2.015 € 1.119 € oltre	50% per 7 ^a e 8 ^a mese 40% da 9 ^a mese	8 mesi < 50	12 mesi ≥ 50
ASPI nel 2017 (€ del 2013 da rivalutare)	75% per retribuz. ≤ 1.180 € 25% per retribuz. eccedente Tetto: 1.192 €	- 15% dopo 6 mesi (tetto 1.013 €) ulteriore - 15% dopo 12 mesi (tetto 834 €)	12 mesi < 55	18 mesi ≥ 55

B. La riforma degli ammortizzatori sociali: la mini-ASPI (segue 2)

9

□ Più **mini-ASPI**:

- copre gli stessi lavoratori che potrebbero accedere all'ASPI se ne avessero i requisiti di anzianità lavorativa (vedi dopo);
- ma che, comunque, possono far valere **almeno 13 settimane di occupazione, con contributi, nell'ultimo anno**;
- e soddisfano il requisito della **disponibilità a lavorare**.

La mini-ASPI obbedisce alle stesse regole dell'ASPI, salva la **durata, pari alla metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno**.

- Restano: oltre a **disoccupazione agricola**, l'equivoca **una tantum co.co.pro.** con requisiti stretti e piuttosto avara.

B. La riforma degli ammortizzatori sociali: se il diavolo si nasconde nei dettagli

10

Ma ci sono dettagli importanti, forse sfuggiti a parecchi.

- Per i **lavoratori ≥ 55 anni** il periodo massimo è di 18 mesi, «**nei limiti delle settimane di contribuzione degli ultimi due anni**»:
⇒ la durata massima è il minimo fra 18 e i mesi (≥ 12) di contrib.
- Per **gli ammissibili all'ASPI** l'indennità è corrisposta per 12/18 mesi «**detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nel periodo** [gli ultimi due anni], **anche in relazione alla mini-ASPI**».
⇒ *Es.: 56enne che nei due anni precedenti ha lavorato 15 mesi e ha l'ASPI per 9 mesi; lavora poi per 3 mesi: ha l'indennità per 6 mesi.*
- Per **gli ammissibili alla mini-ASPI** essa spetta per la metà delle settimane di lavoro/contribuzione nell'ultimo anno «**detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nel periodo**».
⇒ *Es.: 24enne che nell'anno precedente ha lavorato 6 mesi ha indennità per 3 mesi; lavora poi per 5 mesi: ha l'indennità per 1,5 mesi.*

C. Ma come funziona, ora, l'indennità di disoccupazione? **L'impianto generale**

11

- I requisiti per avere diritto all'**IDO** sono tre e debbono essere soddisfatti congiuntamente:
 - **disponibilità a lavorare**, da rendere al Centro per l'Impiego;
 - **requisito “assicurativo”**: versamento di almeno **un contributo settimanale** almeno **due anni prima** della cessazione;
 - **requisito “contributivo”**: versamento di almeno **52 contributi settimanali nei due anni prima** della cessazione [ma con vincoli del cd “anno mobile”].

- Vi è poi l'indennità a requisiti ridotti (**IRR**):
 - per chi ha il requisito “assicurativo”, ha lavorato **almeno 3 mesi** nell'anno **solare** precedente, differita [**senza disponibilità lav,**];
 - durata **pari al numero di giornate lavorate**, con max. 6 mesi;
 - entità: **35%** per primi 4 mesi, **40%** per restanti due mesi.

C. Ma come funziona, ora, l'indennità di disoccupazione? *La legge nei libri ... e nei fatti*

12

Le analisi sono condotte utilizzando un **data set originale** per il periodo **1999-2004**. [Attenzione: **anni un po' lontani!**]

Il data set risulta (i) da un prototipo del *Work History Italian Panel* (WHIP) con campionamento a **24 date di nascita** (ii) integrato con dati tratti dagli **Estratti Conto**: lo chiamiamo **WHIP-Eco** ("Per un pugno di euro. Storie di ordinaria disoccupazione", *Politica Economica*, 2012, 1).

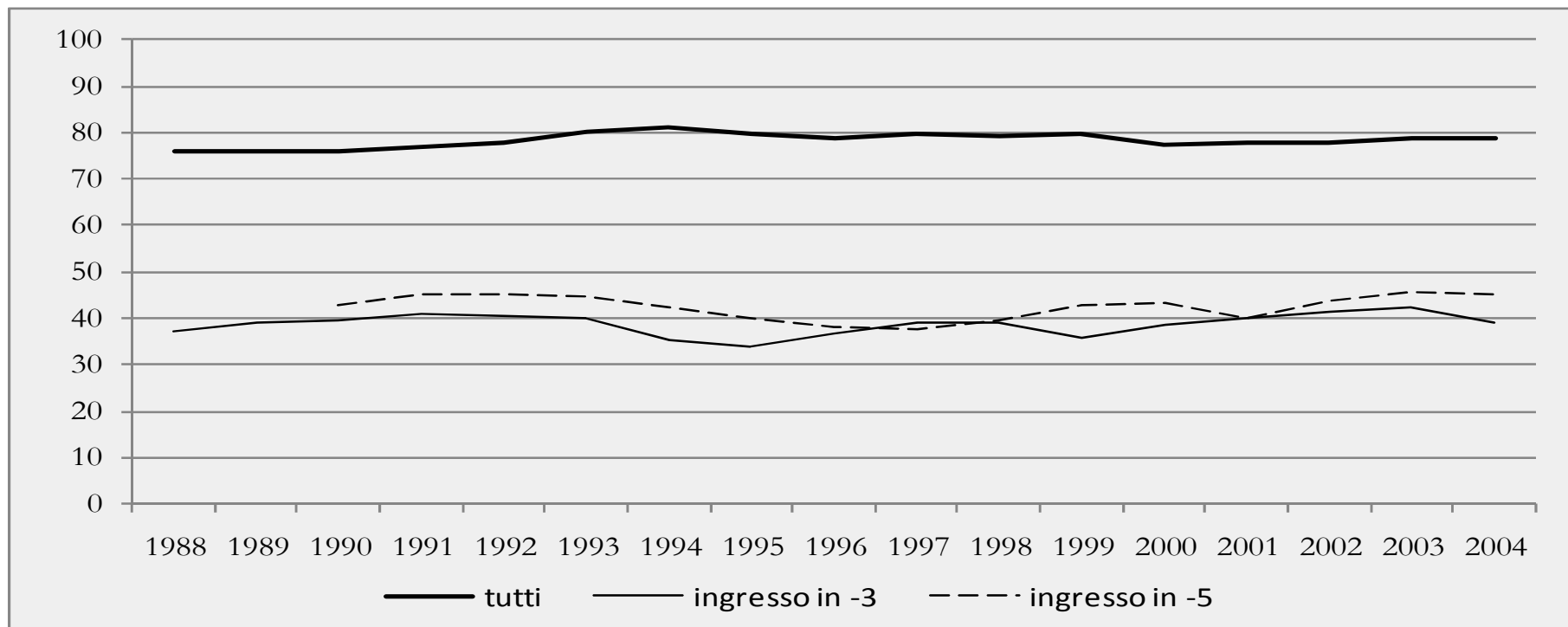
(1) A fronte di **storie lavorative discontinue, frammentate**, i requisiti lavorativi – segnatamente quello "contributivo" – riducono in misura drastica la possibilità per i lavoratori licenziati/temporanei di accedere all'IDO: **tassi di copertura potenziale bassi**, soprattutto per gli **entranti**.

C. Ma come funziona, ora, l'IDO?

È miope nell'identificare la platea degli ammissibili

13

Figura 1. Frazione di ammissibili alla IDO in caso di licenziamento tra i lavoratori occupati in aprile: tutti i lavoratori e lavoratori occupati per la prima volta 3 e 5 anni prima
NB: allora per i requisiti non valeva l'apprendistato!



C. Ma come funzionano, ora, IDO e IRR? Fungibilità e spiazzamento ... e abusi?

14

- (2) Le due indennità di disoccupazione erano state previste dal legislatore per destinatari diversi. La **platea di ammissibili alla IRR era disgiunta** da quella della IDO: hanno diritto alla IRR «i lavoratori che, *in assenza dell'anno di contribuzione nel biennio, ...*».

Nella pratica l'INPS ha ristretto i requisiti per la IRR a due – **quello “assicurativo” e i tre mesi** – e per la IRR vale l'**anno solare precedente**, senza **disponibilità a lav..**
NB: nei primi anni 2000 la differenza nell'entità di IDO e IRR era modesta (40% vs. 30%).

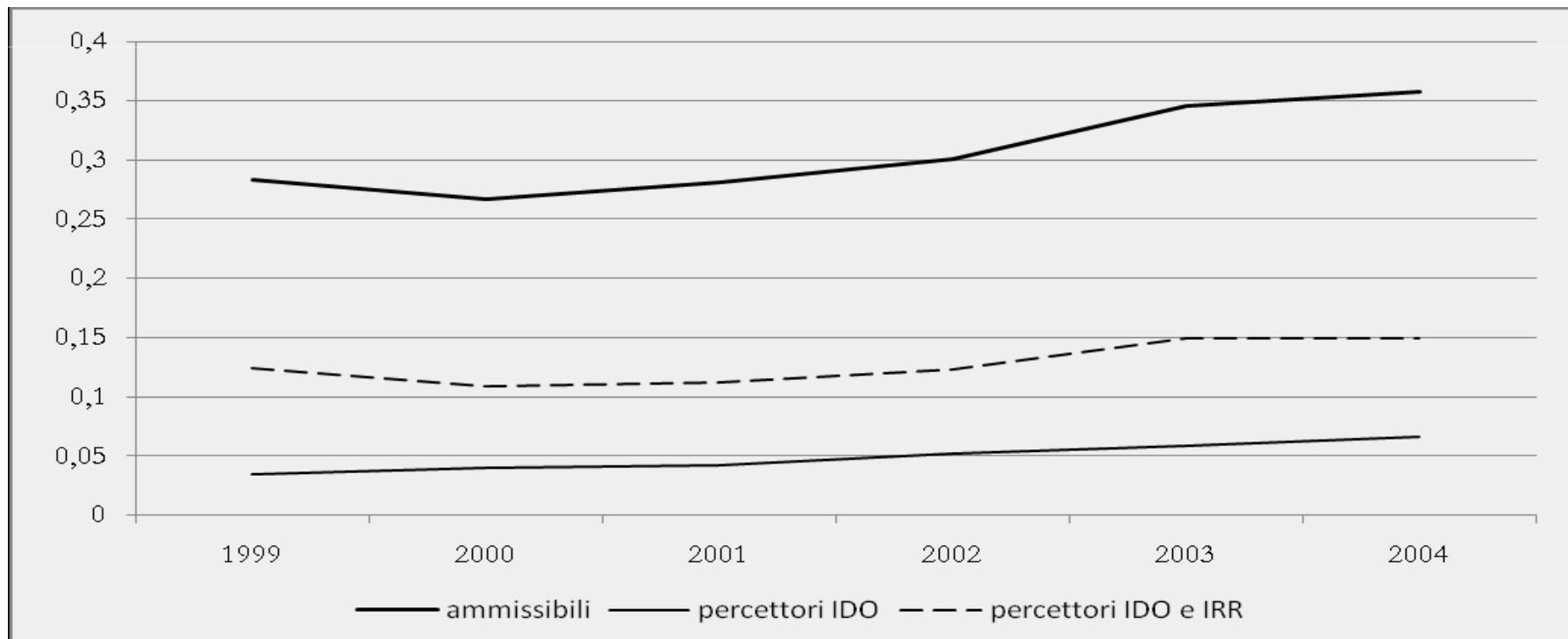
Esito: IDO e IRR diventano in parte fungibili, è **l'IRR spiazza l'IDO** (con possibili abusi).

C. Ma come funzionano, ora, IDO e IRR? Fungibilità e spiazzamento ... e abusi? (segue)

15

Figura 2. Lavoratori per i quali si conclude un contratto a tempo determinato: frazione di ammissibili alla IDO e di percettori di IDO e IRR; 1999-2004

NB: allora la differenza nell'entità fra IDO e IRR era modesta!



C. Ma come funziona, ora, l'IDO?

Usi propri e impropri

16

- (3) Per rispondere a domande su semplici, ma cruciali aspetti dinamici – **da quali lavori** provengono i percettori della IDO? quali sono i **percorsi lavorativi successivi** all'uscita dalla IDO? –, ricostruiamo i **percorsi di lavoro-disoccupazione**.

Risultati: (attraverso i passi delle figure e tabelle che seguono): vi sono **quattro utilizzi della IDO**.

- **Normali (50%)**. Hanno un **utilizzo episodico della IDO**. È la condizione prossima alla cd «**disoccupazione frizionale**»: un'interruzione non voluta della carriera lavorativa, alla quale segue, con tempi più o meno lunghi, un rientro nella occupazione con un altro datore di lavoro.

C. Ma come funziona, ora, l'IDO?

Usi propri e impropri (segue 1)

17

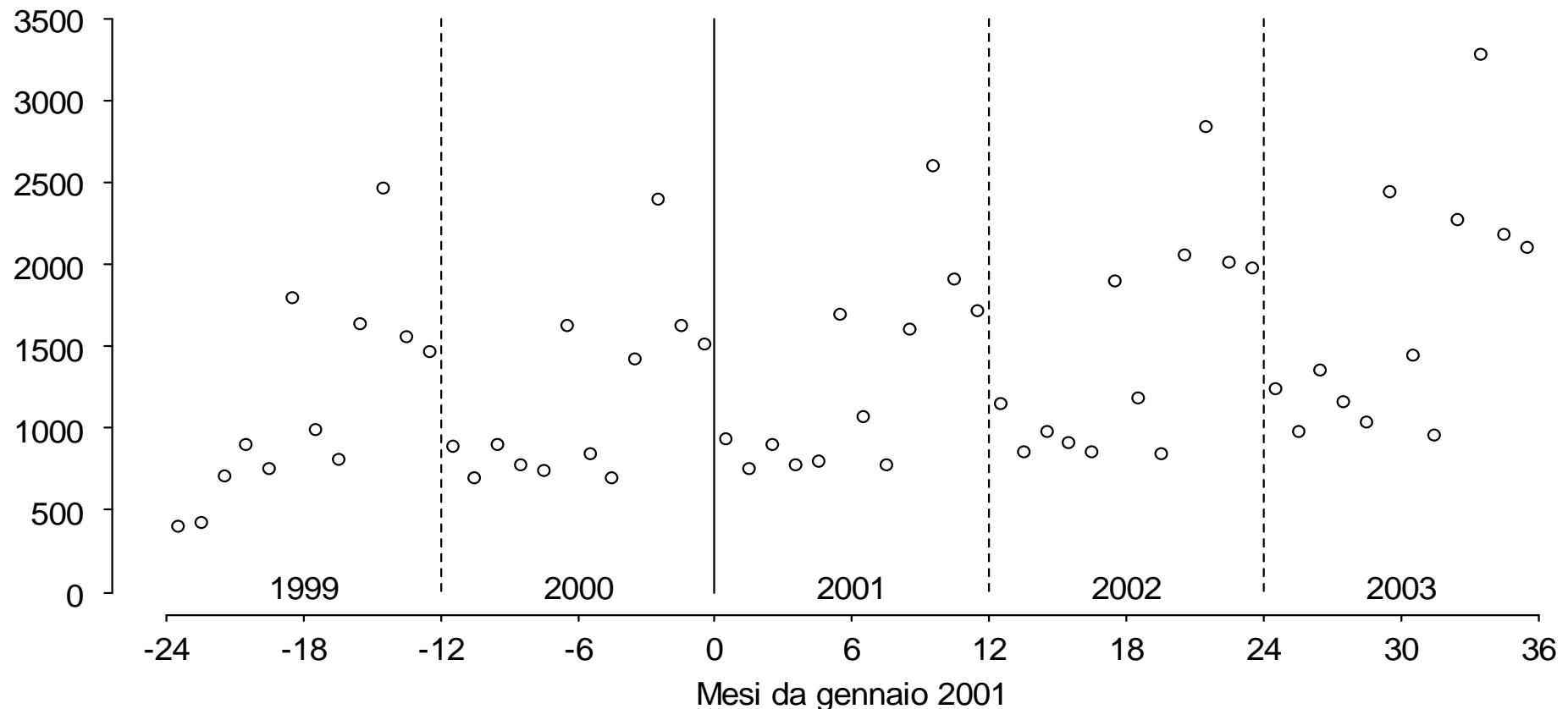
- **Recall (20%).** Riguardano lavoratori per i quali non vi è una vera e propria interruzione, quanto piuttosto una **sospensione temporanea dal lavoro**, che, non avendo una copertura in altre forme di protezione sociale – tipicamente la CIG, viene fatta ricadere sulla IDO con un **licenziamento concordato** tra datore di lavoro e lavoratore e la successiva riassunzione.
- **Stagionali nel settore privato (20%).** Riguardano lavoratori che richiedono la IDO come sostegno al reddito quando la stagione di occupazione finisce, e ne fanno un **utilizzo periodico, sistematico**.
- **Precari pubblici (10%).** Sono lavoratori **occupati con continuità negli anni** nel pubblico impiego, ma con **contratti temporanei** che prevedono ogni anno un **periodo, tipicamente estivo, di circa due mesi di pausa**, per il quale utilizzano la IDO.

C. Ma come funziona, ora, l'IDO?

Usi propri e impropri (segue 2)

18

Figura 3. Distribuzione degli episodi di IDO per data di licenziamento, 1999-2003

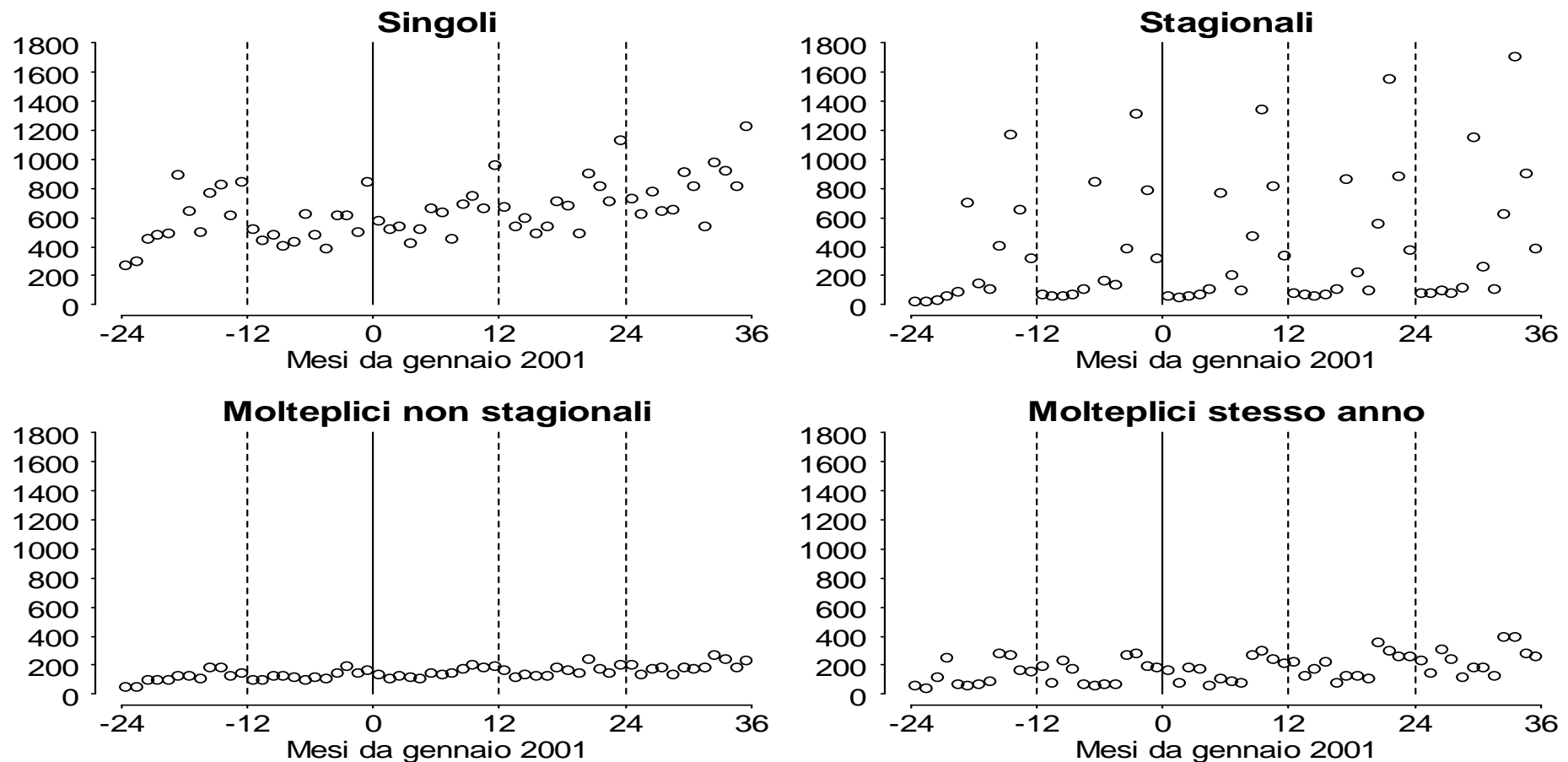


C. Ma come funziona, ora, l'IDO?

Usi propri e impropri (segue 3)

19

Figura 5. Distribuzione degli episodi di IDO per percorso di lavoro-disoccupazione e data di licenziamento; 1999-2003



C. Ma come funziona, ora, l'IDO?

Usi propri e impropri (segue 4)

20

Tabella 1. Distribuzione dei percorsi di lavoro-disoccupazione in base all'impresa di provenienza, pubblica o privata, e al rientro o meno nella stessa impresa (%); anno 2003

<i>Percorso lavoro-disoccupazione</i>		<i>Precari pubblici (%)</i>	<i>Recall (%)</i>
Singoli	<i>I quadrimestre</i>	7,8	14,3
	<i>II quadrimestre</i>	16,3	15,9
	<i>III quadrimestre</i>	7,9	13,6
Stagionali	<i>I quadrimestre</i>	8,5	58,2
	<i>II quadrimestre</i>	72,6	69,9
	<i>III quadrimestre</i>	6,8	66,2
Molteplici non stagionali		14,7	43,8
Molteplici stesso anno		9,7	64,0
Totale		15,3	39,3

C. Ma come funziona, ora, l'IDO?

Quanto pesano e costano i diversi *utilizzi*

21

Tabella 2. Classificazione degli utilizzi della IDO e corrispondenti **sbilanci tra indennità pagate e contributi versati, anno 2003** (numero indennità e giornate in migliaia; € in milioni)

	<i>Numero di indennità</i>	<i>Giornate indennizzate</i>	<i>Indennità percepite</i>	<i>Contributi versati</i>
Normali	146 50,6%	21.123 59,8%	371 58,3%	3.853 88,2%
Stagion.	58 20,1%	7.421 21,0%	143 22,4%	10 0,2%
<i>Recall</i>	57 19,6%	4.391 12,4%	79 12,4%	498 114%
Precari p.	28 9,7%	2.379 6,8%	43 6,9%	6 0,2 %
Totale	289	35.314	636	4.367

C. Ma come funziona, ora, l'IDO?

Iniquità distributive e inefficienze

22

- La **IDO spiazza** le misure espressamente dedicate ai cali transitori di produzione, in primo luogo **la CIGO**. Tale spiazzamento è **dannoso** perché aggira i controlli e le modalità previste da queste misure.

A sua volta, almeno fino alla metà degli anni 2000 la **IDO era spazzata** dalla disponibilità della **IRR**, molto utilizzata da alcuni sottogruppi di lavoratori, perché economicamente quasi equivalente e col “pregio” (!?) di essere **differita** all'anno dopo, senza **richiedere la disponibilità a lavorare**.

Quest'ultima anomalia è sanata dalla mini-ASPI. Inoltre, decisiva diventa la diversa durata, che è nettamente pro ASPI.

C. Ma come funziona, ora, l'IDO?

Iniquità distributive e inefficienze (segue 1)

23

- La IDO offre una modesta, ma discreta copertura contro il rischio di disoccupazione per **i lavoratori da più a lungo incardinati** nel mercato del lavoro.

Per quel che riguarda **gli entranti, in primis i giovani**:

- sono **esclusi quelli in cerca di prima occupazione**,
- tra coloro che entravano per la prima volta nell'occupazione dipendente, nel 2004 ancora **a distanza di 5 anni dall'ingresso meno della metà** aveva i requisiti per la IDO in caso di licenziamento/fine lavoro temp..

I giovani licenziati con 13 settimane di contributi nell'ultimo anno sono ora ammissibili alla mini-ASPI, ma per metà delle settimane di contribuzione.

C. Ma come funziona, ora, l'IDO?

Iniquità distributive e inefficienze (segue 2)

24

- Utilizzi **impropri** o perlomeno dubbi della IDO, quali quelli sistematici **stagionali** e dei **precari pubblici**, generano **uno sbilancio strutturale per l'INPS** tra contributi e prestazioni (rispettivamente 1:14 e 1:7), che nei primi anni 2000 era quantificabile in circa 170 milioni di euro l'anno.

Anche nell'ambito dei **Recall** si riscontrano utilizzi da **“frequent users”**, ripetuti in molteplici occasioni negli anni e nello stesso anno, con analoghi effetti sull'INPS.

In entrambi i casi si “compra” nel mercato delle misure di *welfare* uno strumento di flessibilità, esternalizzandone i costi sul resto dei lavoratori e delle imprese. Insomma:

si fanno parti uguali fra disuguali.

D. Qual è il bilancio?

25



Due caveat.

- “La prova del budino sta nel mangiarlo”.
- Per un buon budino – un’**occupazione parecchio più alta e buona** – servono anche, e forse soprattutto, altre politiche.

D. Un abbozzo di **obiettivi/condizioni** per un welfare dignitoso ed efficace

26

- In tema di **welfare sul lavoro**:
 - Serve una chiara distinzione, nei *fatti*, fra **tutela dei lavoratori temporaneamente sospesi** e **indennità di disoccupazione**.
 - Serve un'ASPI **unificata, estesa a tutti i licenziati/temporanei e meno avara**:
 - a) con **modularità dei benefici** in relazione ai **contributi**,
(senza vistose disparità al margine;
 - b) con **equilibrio attuariale** per grandi **tipi di imprese/lavoratori** e nel tempo;
 - c) **non penalizzante gli entranti** (es.: “finestre” per contrib).
 - Sono essenziali **servizi per l'impiego** capaci di attuare in maniera efficace **politiche attive con “condizionalità”**.

D. Un abbozzo di **obiettivi/condizioni** per un welfare dignitoso ed efficace (segue)

27

- Serve poi por mano all'essenziale **terzo pilastro**.
Occorre progettare e realizzare progressivamente una **misura universale di contrasto della povertà**:
un **reddito di garanzia** affiancato da misure di **recupero sociale** e di **attivazione con "condizionalità"**, che protegga allo stesso modo:
 - le **persone non in grado di lavorare**,
 - i **giovani in cerca di prima occupazione**,
 - i **disoccupati esauriti** l'ASPI o la mini-ASPI, e
 - i **lavoratori con bassi salari**.