

Per un pugno di euro. Storie di ordinaria disoccupazione

Roberto Leombruni

Adriano Paggiaro

Ugo Trivellato

IRVAPP WP 2012-01

February 2012

Per un pugno di euro. Storie di ordinaria disoccupazione

Roberto Leombruni

Dipartimento di Economia, Università di Torino, LABORatorio Riccardo Revelli e IRVAPP

Adriano Paggiaro

Dipartimento di Scienze Statistiche, Università di Padova e IRVAPP

Ugo Trivellato

IRVAPP e Dipartimento di Scienze Statistiche, Università di Padova

Working Paper No. 2012-01

Febbraio 2012



Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche
Fondazione Bruno Kessler
Via S. Croce 77
38122 Trento
Italy

Tel.: +39 0461 210242
Fax: +39 0461 210240
Email: info@irvapp.it
Website: <http://irvapp.fbk.eu>

Le opinioni espresse sono degli autori e non riflettono necessariamente quelle dell'IRVAPP.

I *Working Papers* dell'IRVAPP presentano spesso i risultati di un lavoro preliminare e sono diffusi per incoraggiare la discussione. Nella citazione di un tale paper si prega di dar conto del suo carattere preliminare. L'eventuale versione rivista è disponibile nella *Reprint Series*, se pubblicata, o direttamente presso l'IRVAPP.

Corresponding author: Ugo Trivellato, IRVAPP - Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche, Via S. Croce 77 - 38122 Trento, Italy. E-mail: trivellato@irvapp.it

Per un pugno di euro. Storie di ordinaria disoccupazione

Sommario: L'assicurazione contro la disoccupazione involontaria in molti paesi sviluppati costituisce uno dei cardini delle politiche di sostegno del reddito dei lavoratori. In Italia, invece, ha un ruolo piuttosto marginale. Inoltre, è da molti anni oggetto di critiche, segnatamente per il basso tasso di copertura della platea di riferimento. In questo lavoro mostriamo come le debolezze e le incongruenze del disegno dell'indennità di disoccupazione ordinaria – la principale misura contro la disoccupazione involontaria – siano ancora più gravi. Una ragguardevole frazione di lavoratori ammissibili a questa misura accede, invece, all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, eludendo così la condizione di essere disponibili a lavorare. Circa la metà dell'utilizzo dell'indennità di disoccupazione ordinaria, poi, avviene per il lavoro stagionale, il lavoro precario nel pubblico impiego o come sostituto improprio della Cassa integrazione guadagni quando non sussistono le condizioni per accedervi. Ciò dà origine a uno squilibrio strutturale tra contributi pagati e prestazioni erogate, che solleva questioni di equità nonché di equilibrio finanziario per il fondo dell'INPS.

Parole chiave: Indennità di disoccupazione; Lavoro stagionale; Precariato nel pubblico impiego

Classificazione JEL: H55, J64, J65

Per un pugno di euro. Storie di ordinaria disoccupazione

Roberto Leombruni, Adriano Paggiaro e Ugo Trivellato

1. Introduzione

Lo stato dei cosiddetti “ammortizzatori sociali” in Italia è da molti anni oggetto di critiche severe e di proposte di rinnovamento¹. Il punto che vale la pena rimarcare è la mancanza di un loro disegno organico: l’attuale stato del *welfare* sul lavoro è il risultato di decenni di micro-riforme frammentarie, ispirate a una logica categoriale, che hanno portato alla stratificazione di molteplici misure spesso sovrapposte. La conseguenza più diretta di questo disordine istituzionale è la sperequazione che si viene a creare tra lavoratori: essi sono classificati in differenti categorie e, a seguito di questa diversa collocazione, ricadono sotto politiche dalla generosità (e possiamo presumere efficacia) molto differente.

Quanto detto è particolarmente vero nel campo delle politiche di supporto al reddito dei disoccupati. Lo strumento classico in questo ambito è l’assicurazione contro la disoccupazione involontaria (*Unemployment Insurance*, UI), alla quale a volte è affiancato un assegno di disoccupazione (*Unemployment Allowance*) per i lavoratori che non siano per qualche motivo assicurati – tipicamente per le persone in cerca di prima occupazione – o per i percettori della UI che allo scadere della sua durata massima non abbiano trovato un impiego. In molti paesi queste misure costituiscono il cardine del *welfare* sul lavoro². In Italia, invece, hanno un ruolo relativamente marginale. Nell’ultimo decennio, nel nostro paese la spesa annua per questa voce ha costituito lo 0,5% del PIL e meno del 2% della spesa complessiva in protezione sociale, a fronte di valori circa tre volte superiori nei paesi dell’Unione Europea dei 27 (Eurostat, 2008)³. Inoltre, la proliferazione di istituti è

¹ Ricordiamo innanzitutto le numerose analisi e proposte di origine istituzionale (spesso inascoltate dalle istituzioni), quali la relazione finale della cosiddetta “Commissione Onofri” (Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997), il Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001 (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2001), i contributi della Commissione di Indagine sul Lavoro (Trivellato, 2008b). Segnaliamo poi, tra i molti, Guerzoni (2008), Dell’Aringa e Treu (2009), Berton *et al.* (2009) e, più vicini al nostro tema, Pirrone e Sestito (2006) e Anastasia *et al.* (2009).

² Un riferimento classico è Atkinson e Micklewright (1991).

³ Nella spesa per la protezione sociale sono inclusi «*all interventions from public or private bodies intended to relieve households and individuals of the burden of a defined set of risks or needs, provided that there is neither a simultaneous reciprocal nor an individual arrangement involved. The list of risks or needs that may give rise to social protection is fixed by convention as follows: 1) Sickness/Health care; 2) Disability;*

particolarmente abbondante, al limite del fantasioso: considerando i principali, se ne contano tredici⁴. Tanta acribia nella definizione di molteplici categorie di lavoratori da tutelare non si traduce, peraltro, in una soddisfacente copertura dei disoccupati, che è drasticamente più bassa di quella che si registra nei maggiori paesi sviluppati (Immervol *et al.*, 2004), nei quali inoltre ha notevole importanza la componente di attivazione che affianca la UI, in Italia evanescente.

Lo scopo di questo lavoro è mostrare come i problemi di disegno di uno dei principali ammortizzatori sociali – l'indennità di disoccupazione ordinaria (IDO) – siano più gravi di quanto correntemente riconosciuto. Gran parte degli studi empirici si sono concentrati sulla questione della scarsa copertura, del fatto cioè che una quota molto ampia di disoccupati – stime ottimistiche parlano del 70% – non percepisca alcuna indennità. Usualmente queste stime sono ottenute rapportando il numero di beneficiari della IDO, pubblicato dall'INPS, al numero medio di disoccupati tratto dall'indagine sulle forze di lavoro dell'Istat. Al di là di specifici problemi di stima, discussi più avanti, è evidente che il semplice raffronto dei totali non permette alcun approfondimento sugli aspetti dinamici che legano lavoro e indennità di disoccupazione, aspetti che possiamo sintetizzare in due domande: da quali lavori provengono i percettori della IDO? Quali sono, per questi percettori, i percorsi lavorativi successivi all'uscita dalla IDO?

Per rispondere a questi interrogativi, utilizziamo una base informativa originale, costruita utilizzando un prototipo dell'archivio di storie lavorative WHIP (*Work Histories Italian Panel*) esteso a 24 date di compleanno⁵ e integrandolo con informazioni presenti in altri archivi di fonte INPS, principalmente gli Estratti Conto (nel seguito ECO), per il periodo 1999-2004. Ciò ci consente di mirare a due obiettivi:

3) *Old age*; 4) *Survivors*; 5) *Family/children*; 6) *Unemployment*; 7) *Housing*; 8) *Social exclusion not elsewhere classified*» (Eurostat, 2008, p. 7).

⁴ Esistono due misure per i lavoratori dell'agricoltura (Indennità di disoccupazione agricola ordinaria e a requisiti ridotti), una per i lavoratori edili (Trattamento speciale di disoccupazione per l'edilizia), cinque per la generalità degli altri lavoratori dipendenti (Indennità di disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti, Indennità di mobilità nelle tre varianti – ordinaria, anticipata e lunga), tre per i lavoratori sospesi – in tutto o in parte – dal lavoro (Cassa integrazione guadagni ordinaria, per l'edilizia e straordinaria, quest'ultima ulteriormente complicata da varie disposizioni «in deroga» – la cosiddetta Cassa integrazione in deroga – introdotte a partire dalla legge finanziaria per il 2004) e infine due per lavoratori variamente atipici (Una tantum co.co.pro. e Una tantum somministrati). Per la descrizione delle singole misure, vedi <http://www.inps.it/portale/default.aspx>.

⁵ WHIP è un *employer-employee longitudinal database* costruito a partire dagli archivi gestionali dell'INPS. Nella versione corrente è alimentato da un campionamento sistematico di 4 date di compleanno e copre il periodo 1985-2004 (vedi Leombruni *et al.*, 2010). Per questa ricerca ne abbiamo sviluppato un prototipo con l'estensione del campione a 24 date di compleanno, limitatamente alle informazioni rilevanti per il tema affrontato e al periodo 1999-2004 (vedi l'appendice). Le analisi sono incentrate su questo periodo; occasionalmente, col ricorso ad altre fonti, aggiorniamo alcune stime fino al 2009.

aggiornare, raffinandole, le stime correnti su tassi di copertura e *take-up rate* della misura; studiare con sufficiente dettaglio i percorsi di ingresso nella/uscita dalla IDO e, conseguentemente, identificarne i principali tipi di utilizzo⁶.

Anticipando le conclusioni, le analisi svolte gettano seri dubbi sulla bontà del disegno della IDO. I dubbi sono alimentati innanzitutto dalle evidenze sulla composizione dei beneficiari. La platea di riferimento della IDO dovrebbe essere costituita dalla disoccupazione frizionale. Ebbene, solo la metà degli utilizzi ricade in quest'ambito. La restante metà si colloca in ambiti perlomeno dubbi: essi vanno dai lavoratori stagionali extra-agricoli, ai lavoratori stabilmente precari⁷ del pubblico impiego, a lavoratori licenziati e poi riassunti dalla stessa impresa per gestire momenti di caduta della domanda. Per quest'ultimo caso la IDO opera in modo del tutto simile alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG), quando per vari motivi essa non sia accessibile; induce quindi una sovrapposizione tra misure che, teoricamente previste per situazioni e destinatari differenti, finiscono per essere in competizione.

Un'aggravante della debolezza della IDO nell'identificare la platea di riferimento sta nel fatto che segnatamente per gli utilizzi nel lavoro stagionale e nel precariato pubblico si crea un consistente squilibrio tra premi pagati (contributi) e prestazioni erogate (indennità), il quale finisce per essere finanziato dalla restante platea di lavoratori.

L'evidenza forse meno attesa che emerge riguarda un'altra competizione, tra la IDO e l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti (IRR). Il legislatore ha previsto e disegnato le due indennità come misure diverse, tanto negli obiettivi quanto nel funzionamento; ma esse sono percepite – e utilizzate – dai lavoratori come largamente succedanee, dunque intercambiabili. Accade sovente che un lavoratore il quale avrebbe i requisiti per richiedere la IDO opti per la IRR, nonostante ciò comporti un notevole ritardo nel ricevere l'indennità. E utilizzi così una misura che, pur implicando usualmente un trasferimento monetario inferiore (o ben più che presentare, talvolta, un modesto vantaggio economico), non richiede tuttavia al

⁶ La domanda di ricerca dalla quale abbiamo preso le mosse era diversa: valutare l'effetto di riforme della IDO avvenute a partire dai primi anni 2000, che hanno innalzato in diverse tornate sia l'importo che la durata dell'indennità. Ci siamo, però, trovati di fronte a evidenze che mettevano in discussione la corrispondenza fra la misura *in action* e quella *on the books*. Ci è quindi parso opportuno guardare innanzitutto all'effettivo funzionamento della IDO e dare conto dello studio di valutazione in un successivo *companion paper*.

⁷ L'espressione "stabilmente precari" è un ossimoro, peraltro ormai diventato di uso comune nel dibattito sul funzionamento del mercato del lavoro in Italia. La adottiamo anche noi, perché corrisponde bene a un tipo di carriera che evidenziamo nel pubblico impiego, dandone peraltro una chiara definizione operativa (vedi *infra* la sez. 5.2).

disoccupato la dichiarazione di immediata disponibilità a lavorare prevista dalla IDO: requisito che risulta così spiazzato e perde conseguentemente efficacia.

Il lavoro è organizzato come segue. Nella sez. 2 riassumiamo la normativa e la letteratura rilevante. Nella sez. 3 diamo brevemente conto dei dati utilizzati e del modo col quale sono stati trattati per cogliere al meglio le dinamiche di ingresso nella/uscita dalla IDO; maggiori ragguagli sono nell'appendice. Seguono i risultati: nella sez. 4 presentiamo stime affinate dei tassi di copertura dei lavoratori ammissibili alla IDO per diverse platee di riferimento; nella sez. 5 identifichiamo gli utilizzi salienti della IDO, quali emergono dalle analisi dinamiche, e delineiamo una quantificazione degli squilibri che si creano tra premi e prestazioni per i singoli utilizzi. La sezione finale ripercorre e discute le principali evidenze prodotte, esaminandone le implicazioni di *policy*.

2. Il funzionamento dell'indennità di disoccupazione ordinaria: nei libri e nei fatti

2.1. L'evoluzione della disciplina

L'indennità di disoccupazione ordinaria esiste dal 1919 e la normativa basilare è a tutt'oggi nella legge 1155/1936. Per molti decenni, tuttavia, essa ha avuto un ruolo marginale nelle politiche di *welfare*, principalmente per via del basso valore del beneficio pagato. Nel lontano 1974 l'indennità venne stabilita in somma fissa, 800 lire giornaliere – che valevano circa il 15% di un tipico salario operaio, e l'importo tale rimase fino al 1988. La legge 160/1988 stabilì per la prima volta che l'importo fosse commisurato alla retribuzione, in una percentuale però ancora decisamente bassa, pari al 7,5%. Negli anni il tasso di sostituzione è stato poi gradualmente innalzato, fino ad arrivare al 60% nel 2008⁸.

La platea di riferimento della IDO è costituita dai lavoratori dipendenti che siano stati licenziati o si siano dimessi per giusta causa (per *mobbing*, mancato pagamento della retribuzione, ecc.) o il cui contratto a tempo determinato sia scaduto. L'indennità non spetta invece a chi si dimette volontariamente, con l'eccezione delle dimissioni per motivi di maternità entro il primo anno di vita del bambino. Gli ulteriori requisiti per avere diritto all'indennità sono tre e debbono essere tutti soddisfatti:

⁸ In questa evoluzione, se per il tasso di sostituzione prendessimo come riferimento la soglia del 45% stabilita nel 1952 dalla Convenzione sulla norma minima di sicurezza sociale dell'*International Labour Office* (all'art. 67, per il beneficiario-tipo «uomo con moglie e 2 figli a carico»: vedi Kojanec, 1969), potremmo dire che la IDO si configura come uno strumento di protezione del reddito dei disoccupati solo dal 2005.

- (a) disponibilità a lavorare: il soggetto deve rendere la propria dichiarazione di immediata disponibilità a lavorare al Centro per l'impiego, per poi presentare la domanda per la IDO all'INPS entro 68 giorni dalla data di cessazione dell'attività;
- (b) requisito detto «assicurativo»: il soggetto deve far valere almeno un contributo settimanale contro la disoccupazione involontaria almeno due anni prima della cessazione del rapporto di lavoro;
- (c) requisito detto «contributivo»: il soggetto deve far valere almeno 52 contributi settimanali contro la disoccupazione involontaria nei due anni immediatamente precedenti la data di cessazione del rapporto di lavoro⁹.

Dal 1999, anno iniziale di gran parte delle nostre analisi, durata ed entità della IDO sono venute crescendo con la progressione che segue:

- fino al dicembre 2000: durata massima 6 mesi, tasso di sostituzione pari al 30% della retribuzione media (con un tetto aggiornato annualmente¹⁰);
- dal gennaio 2001 fino a marzo 2005: durata massima estesa a 9 mesi per i soli lavoratori che alla data della perdita del lavoro¹¹ abbiano 50 anni o più, tasso di sostituzione pari al 40%;
- da aprile 2005 fino a tutto il 2007: durata massima di 7 mesi per i lavoratori con meno di 50 anni, di 10 mesi per gli altri; tasso di sostituzione parzialmente differenziato in funzione dell'età del lavoratore, per tutti pari al 50% per i primi 6 mesi, per i meno che cinquantenni pari al 30% per il settimo mese, per i lavoratori di 50 anni o più pari al 40% per i mesi dal settimo al nono e al 30% per il decimo mese;
- dal gennaio 2008: la durata massima è di 8 mesi per i lavoratori che non superano i 50 anni, di 12 mesi per gli altri; il tasso di sostituzione è pari al 60% per i primi 6 mesi, al 50% per i 2 mesi successivi, al 40% per il restante periodo di 4 mesi (accessibile soltanto dai lavoratori almeno cinquantenni).

Per il prosieguo delle analisi un particolare importante riguarda la decorrenza dell'indennità: se – come avviene di norma – la domanda è stata presentata nei

⁹ Oltre ai contributi da lavoro dipendente, sono considerati utili per il perfezionamento del requisito contributivo i periodi di maternità obbligatoria, di servizio militare, di lavoro all'estero in paesi convenzionati e di astensione dal lavoro per periodi di malattia dei figli fino agli 8 anni di età. Altri periodi di contribuzione figurativa, quali le settimane di malattia o in CIG a zero ore, non sono validi ai fini del requisito ma sono resi neutrali: detto altrimenti, in tali periodi viene fermato l'orologio, il che consente di estendere all'indietro il biennio nel quale deve valere il requisito contributivo.

¹⁰ La disposizione sul tetto permane a tutt'oggi. Analoghi tetti valgono per la IRR.

¹¹ Qui e in seguito per "perdita di lavoro" o per "interruzione del rapporto di lavoro" intendiamo tutti i casi che la normativa considera come requisito di ammissibilità all'indennità di disoccupazione, vuoi ordinaria vuoi a requisiti ridotti: licenziamento, dimissioni per giusta causa, scadenza di un contratto a termine.

primi 7 giorni, essa matura dall'ottavo giorno dal licenziamento; quindi per la prima settimana di disoccupazione non vi è copertura¹². Quanto alla corresponsione della IDO, essa avviene con cadenza mensile.

L'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti serve a tutelare i lavoratori che nell'anno solare precedente la domanda hanno lavorato almeno 78 giornate, ma – nell'originario intendimento del legislatore, divenuto però presto inoperante – «non possono far valere 52 contributi settimanali negli ultimi due anni»¹³. È una misura più recente, introdotta con la legge 160/1988, che estende ai lavori stagionali – o comunque con carriere molto frammentate – una copertura analoga a quella già operante per i lavoratori agricoli stagionali¹⁴. Nel periodo 1999-2004 l'indennità ammontava al 30% della retribuzione ed era rapportata al numero di giorni di non occupazione nell'anno solare, con un tetto pari al numero di giornate lavorate o comunque di 156 giorni¹⁵. Attualmente, essa ammonta al 35% della retribuzione media per i primi 120 giorni e al 40% per i successivi, e la durata massima di non

¹² Qualora la domanda non sia presentata entro 7 giorni la decorrenza è dal quinto giorno successivo alla data della domanda (oppure dalla data di rilascio al Centro per l'impiego della dichiarazione di disponibilità a lavorare, se successiva).

¹³ Così il sito web dell'INPS (www.inps.it/portale/). D'altra parte, la legge istitutiva è chiara nell'identificare per la IRR una platea di ammissibili disgiunta da quella della IDO: hanno diritto alla IRR «i lavoratori che, *in assenza dell'anno di contribuzione nel biennio*, [...] abbiano prestato almeno settantotto giorni di attività lavorativa, per la quale siano stati versati o siano dovuti i contributi per la assicurazione obbligatoria» (art. 7, comma 3, della legge 160/1988; il corsivo è aggiunto). Ma l'esclusione dei lavoratori ammissibili alla IDO è stata, o comunque è rapidamente diventata, una grida di manzoniana memoria. E il portale dell'INPS, poche righe dopo l'esordio appena citato, con disinvolta incoerenza restringe i requisiti per la IRR a due: quello assicurativo e le 78 giornate.

¹⁴ Il disegno della IRR ne sconta, quindi, un possibile uso ricorrente. L'utilizzo ripetuto da parte di lavoratori discontinui e stagionali è segnalato come prevalente da Sestito (2006), che riporta come il 57% dei percettori di IRR nel 2001 sia tra i percettori anche nell'anno successivo. Vale la pena di ricordare anche alcuni studi della prima metà degli anni Novanta sul funzionamento delle indennità di disoccupazione, con attenzione soprattutto alla IRR (CNEL, 1991; CNEL, 1995; Liso, 1995). Particolarmente istruttivo è quanto emerge da un'indagine sulle cooperative agroindustriali di Cesena e Ravenna, perché illustra, in modo aneddotico, un uso distorto dell'indennità in presenza di un accordo tra lavoratori e imprese; un'anticipazione di utilizzi distorti che troveremo anche noi, e sistematici. Il fenomeno, che ha il suo retroterra in una tradizione sindacale di «equa ripartizione delle occasioni di lavoro» (Lagala, 1995, pp. 190-191), è definito «ripartizione del lavoro continuo» e prevede di far ruotare sulla stessa mansione più lavoratori: «lì dove basterebbe un organico fisso e a tempo pieno di mille unità si preferisce che vi lavorino duemila unità a turni settimanali per un numero annuo di giornate complessivamente di poco superiore alle 150» (Pugliese, 1995, p. 41) – vale a dire quelle che consentivano di godere per altrettante giornate della IRR. In questo modo le imprese guadagnano una maggior flessibilità e, soprattutto, i lavoratori affiancano al mantenimento dello stesso livello di occupazione la certezza di un sostegno del reddito nei periodi di non occupazione, nei quali – verosimilmente – si possono dedicare ad attività di lavoro informale.

¹⁵ Si tratta di giornate convenzionali, considerando sei giorni lavorativi a settimana. Dal limite di 156 giornate lavorate discende quindi una durata massima di sei mesi.

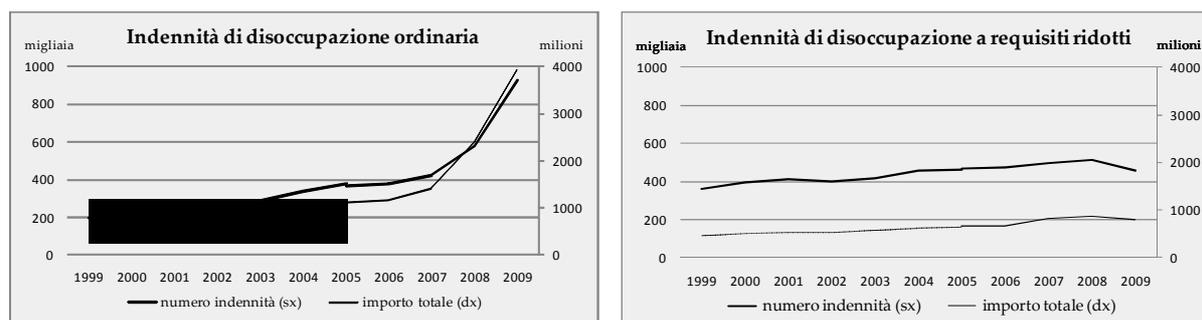
occupazione indennizzata è sempre di sei mesi. Come anticipato, la IRR si distingue poi perché non prevede, tra i requisiti, la disponibilità a lavorare, né al momento della presentazione della domanda – differita al primo trimestre dell’anno successivo – né per il periodo al quale essa si riferisce¹⁶. La corresponsione della IRR avviene *una tantum*, al meglio agli inizi dell’anno successivo: è quindi differita di svariati mesi.

Il numero degli utilizzatori delle due misure è cresciuto nel tempo, fino a oltre 900.000 trattamenti di IDO e circa 450.000 trattamenti di IRR nel 2009 (figura 1). Per la dinamica della IDO è evidente la correlazione con la recessione manifestatasi nel 2008: il numero di indennità e l’importo complessivo sono più che raddoppiati nel giro di due anni. A prima vista curiosa è la dinamica della IRR, che vediamo addirittura calare nel 2009. Verosimilmente, buona parte della spiegazione sta nella diversa evoluzione che hanno conosciuto le due misure, quanto a durata e ad importi pagati. Come argomenteremo meglio più avanti, almeno fino al 2005 i lavoratori le hanno di fatto utilizzate come sostitute una dell’altra. A partire dal 2005, però, e ancor più nel 2008, la IDO è diventata molto più vantaggiosa; è ragionevole ritenere che un’ampia quota di lavoratori i quali prima richiedevano la IRR pur essendo ammissibili alla IDO abbia optato per quest’ultima¹⁷.

2.2. Il puzzle dei tassi di copertura

Qual è la copertura effettivamente garantita ai disoccupati da IDO e IRR? Le stime

Figura 1. Numero di percettori e importi totali delle indennità di disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti, 1995-2009¹



Fonte: nostre elaborazioni su dati WHIP (1999-2005) e Osservatorio INPS delle prestazioni di supporto al reddito (2005-2009), www.inps.it, interrogato il 15 ottobre 2011.

¹ Per la serie WHIP abbiamo utilizzato un coefficiente di riporto alla popolazione pari a 14, stimato sfruttando l’anno in comune tra il campione WHIP e i dati di popolazione dell’Osservatorio INPS.

¹⁶ Devono comunque essere periodi di non occupazione successivi all’interruzione del rapporto di lavoro, come specificata per la IDO.

¹⁷ V’è da sottolineare che quella prospettata è una plausibile ipotesi interpretativa. Per corroborarla in maniera stringente – o per falsificarla – servirebbero dati individuali, attualmente non disponibili per gli anni in questione.

ottimistiche ci dicono che il 30% dei disoccupati riceve una qualche indennità (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2007 e 2008; ISAE, 2008). Stime decisamente più basse sono fornite dalla Banca d'Italia (2011): nella relazione annuale sul 2010 ha stimato che solo il 6% delle persone non occupate ma disponibili a lavorare stavano ricevendo una indennità di disoccupazione nella settimana di riferimento, percentuale che sale al 15% se escludiamo coloro non attivamente alla ricerca di un lavoro e/o disoccupati da oltre 6 mesi.

Stime tanto diverse sono giustificate dalle differenti fonti e definizioni impiegate. Le stime ottimistiche prendono il rapporto tra il numero di percettori di indennità pubblicato dall'INPS e il numero medio di disoccupati stimato dall'Istat con l'indagine sulle forze di lavoro. Esiste però una quota di percettori che non sono disoccupati, più precisamente non soddisfano la definizione di disoccupato adottata nell'indagine sulle forze di lavoro. Un caso tipico riguarda i lavoratori che alla scadenza di un contratto a tempo determinato si ritirano temporaneamente dal mercato del lavoro. Se ne posseggono i (più blandi) requisiti, essi possono richiedere e ottenere la IRR: risulteranno quindi tra i percettori contati dall'INPS ma non tra i disoccupati misurati da Istat, con una conseguente sovrastima del tasso di copertura. Le stime pessimistiche, viceversa, sono basate sulla situazione degli individui nella settimana di riferimento – la finestra temporale utilizzata nell'indagine sulle forze di lavoro. Ne discende una sottostima della copertura per via del disallineamento tra stato di disoccupazione e pagamento dell'indennità. Ciò avviene in particolare per la IRR, che prevede il pagamento in un'unica soluzione nell'anno successivo alla perdita del lavoro; ma almeno in parte vale anche per la IDO, in quanto per legge tra perdita del lavoro e pagamento della prima indennità passa almeno una settimana¹⁸.

Quale che sia la stima più affidabile, se più vicina al 6% o al 30%, il dato di fondo è che la copertura complessiva dei disoccupati in Italia è la più bassa tra i paesi sviluppati. All'inizio degli anni Novanta la copertura stimata sulla base dell'indagine comunitaria sulle forze di lavoro – confrontabile quindi con le stime della Banca d'Italia – era per l'Italia intorno al 19%, da comparare con il 34% degli Stati Uniti, il 71% del Regno Unito e valori intorno al 100% per paesi quali la Francia

¹⁸ Già l'OECD aveva rilevato come in molti paesi tra i percettori di indennità di disoccupazione la categoria di fatto più rappresentata sia quella degli occupati, per via dei disallineamenti citati e di misure di attivazione che prevedono la possibilità – o richiedono – di svolgere una qualche attività lavorativa durante il periodo di godimento dell'indennità (Immervol *et al.*, 2004).

o la Danimarca; essa è poi scesa progressivamente fin sotto il 5% nei primi anni 2000 (Immervol *et al.*, 2004)¹⁹.

Va ricordato però che per definizione le misure di assicurazione contro la disoccupazione sono rivolte solo a coloro che un lavoro l'avevano e poi l'hanno perso, i cosiddetti "disoccupati in senso stretto", al netto delle persone in cerca di prima occupazione. Se ci proponiamo di stimare la copertura che queste misure garantiscono alla loro platea di riferimento, l'unica domanda sulla quale esiste una letteratura consistente in Italia riguarda la copertura *potenziale*: quanti individui, se perdessero il lavoro, avrebbero i requisiti per richiedere la IDO?

Le stime più recenti sono di nuovo della Banca d'Italia (2011), che prende in considerazione i dipendenti a tempo indeterminato del settore privato, i dipendenti a tempo determinato di tutti i settori e i lavoratori assimilabili ai dipendenti (quali i collaboratori con un solo committente), per una platea complessiva di 14 milioni di persone. In media, risulta che quasi il 90% dei lavoratori in caso di licenziamento avrebbe i requisiti per qualche misura di supporto al reddito, ma la variabilità per tipologia di contratto è molto alta. I lavoratori a tempo indeterminato sono i più protetti (solo il 4,6% non avrebbe i requisiti); i lavoratori a tempo determinato e ancora di più gli assimilati hanno una copertura potenziale di gran lunga inferiore (rispettivamente il 31,8% e 82,8% non avrebbero i requisiti). Risultati analoghi sono riportati in numerosi altri studi (vedi la rassegna in Anastasia *et al.*, 2011, pp. 12-17).

È immediato notare, tuttavia, che queste evidenze presentano due limiti fondamentali. Il primo discende da una considerazione appena ovvia: i lavoratori non perdono l'impiego a caso; pertanto la copertura garantita dalla IDO (e dalle altre misure di assicurazione contro la disoccupazione) a quanti, già occupati, entrano nello stato di disoccupazione può essere – tipicamente è – sensibilmente diversa da quella potenziale. La differenza dipende dalla distorsione da selezione nell'ingresso nella disoccupazione rispetto alle caratteristiche che determinano l'ammissibilità alla IDO. Sfortunatamente, su questo aspetto non vi sono stime per l'Italia. Si può tuttavia asserire con ragionevole certezza che la copertura effettiva è più bassa di quella potenziale: la probabilità di perdita di lavoro, infatti, è correlata negativamente con la copertura potenziale sia tra contratti sia a parità di contratto. Quanto alla correlazione negativa *tra* contratti, i lavoratori a tempo determinato – e assimilati – hanno più alte probabilità di perdita di lavoro e più bassa copertura potenziale rispetto ai lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Quanto alla

¹⁹ Un altro termine di paragone ci è dato da Aleksynska e Schindler (2011), che per il periodo 1980-2005 stimano una copertura media del 53% nei paesi sviluppati, che sale al 72% nei paesi dell'Europa occidentale.

correlazione negativa *entro* i contratti, i lavoratori con meno esperienza hanno una maggior probabilità di perdere il lavoro e una minore probabilità di soddisfare i requisiti contributivo e assicurativo.

Il secondo limite sta nel fatto che il semplice raffronto degli stock, per di più calcolati da fonti diverse, non consente di investigare gli aspetti dinamici che legano lavoro e indennità di disoccupazione, cioè a dire i processi di ingresso (da quali lavori provengono i percettori dell'indennità?) e di permanenza-uscita dalla IDO (i percettori, che si differenziano per la precedente storia lavorativa, per quanto tempo usufruiscono dell'indennità e dove approdano quando cessano di goderne?).

3. L'identificazione dei percorsi di lavoro-disoccupazione

La scarsità di studi sugli aspetti dinamici del funzionamento della IDO dipende in buona parte dalla carenza di dati adeguati. In linea di principio la fonte ottimale sono i pertinenti archivi dell'INPS, che riscuote i contributi e paga le indennità. Analisi esplorative condotte su WHIP ne hanno tuttavia evidenziato alcuni limiti: il principale è il basso tasso di abbinamento degli episodi di indennità con gli episodi di lavoro che le hanno generate, il che comporta appunto la scarsa utilizzabilità di tali archivi per il tema che affrontiamo²⁰.

Per ovviare, per quanto possibile, a tali limiti, abbiamo integrato il prototipo di WHIP esteso a 24 date di compleanno – un campione di dimensione adeguata per stime sui flussi verso/dalla disoccupazione con indennità – con informazioni tratte da altri archivi dell'INPS, segnatamente dagli Estratti Conto; nel seguito lo chiamiamo WHIP-ECO. La costruzione di un archivio integrato adatto ai nostri scopi è risultata piuttosto complessa, per via di criticità legate principalmente al modo in cui l'Istituto previdenziale raccoglie le informazioni sui contributi e in subordine al modo in cui queste sono trattate in WHIP. Le elaborazioni effettuate per produrre WHIP-ECO e per trarne le stime di interesse sono presentate nell'appendice. Richiamiamo qui il nodo principale che ad oggi ha impedito, di fatto, l'uso dei dati di fonte INPS per lo studio dei percorsi lavoro-disoccupazione e delineiamo la strategia seguita per porvi rimedio.

Sono due le unità statistiche che è necessario rilevare per raccordare le IDO alle storie lavorative: gli *episodi di lavoro* nella loro definizione giuridica; gli *episodi di contribuzione* valida per la IDO. I primi sono necessari per identificare il momento in cui cessa un contratto di lavoro e, avendone i requisiti, si può quindi richiedere

²⁰ Mazzearella (2010) riporta percentuali di mancato abbinamento tra IDO e rapporti di lavoro intorno al 40%, valore confermato dalle nostre analisi preliminari.

l'indennità. I secondi sono necessari per ricostruire i requisiti di ammissibilità legati alla precedente storia lavorativa: quello contributivo e quello assicurativo. Importa sottolineare che le due nozioni di episodio non si sovrappongono, per diverse ragioni. In particolare, il dipendente può non lavorare anche se il contratto è attivo, per via di vari tipi di assenza o sospensione; per un altro verso, i contributi possono essere accreditati anche in assenza di rapporto di lavoro.

Il nodo problematico sta nel fatto che, almeno negli anni oggetto del nostro studio, l'unità statistica rilevata nei flussi informativi dell'INPS è il monte contributivo totale pagato in un anno da un'impresa a favore di un lavoratore. Ciò comporta che il primo tipo di episodio di interesse – quello di lavoro – non è registrato, mentre il secondo – quello di contribuzione – è registrato con una approssimazione al meglio mensile, grazie alla presenza di una variabile-vettore che indica i mesi per i quali sono stati versati i contributi.

Per sopperire alla prima lacuna in WHIP vengono imputate le date di inizio e fine dei rapporti di lavoro, a partire dalle sequenze di mesi contribuiti e grazie all'abbinamento con i dati di impresa. Si tratta però di una soluzione inadeguata per i nostri scopi, perché la definizione di episodio lavorativo utilizzata in WHIP è sostanziale, non giuridica – e non per caso è abitualmente denominata *job*. Se un individuo ha una successione di rapporti contigui con lo stesso datore di lavoro, essi sono considerati un unico *job* in quanto realizzano un'unica relazione stabile tra lavoratore e impresa. Ma per le indennità di disoccupazione la definizione sostanziale è fuorviante, perché il criterio fondante per l'ammissibilità – l'interruzione del rapporto di lavoro – attiene alla definizione giuridica. E il fatto che un individuo abbia una successione di rapporti giuridici contigui con lo stesso datore, intervallati da IDO, non è una ipotesi di scuola²¹, il che rende il problema di misura degli episodi di lavoro di rilievo.

La costruzione dell'archivio integrato WHIP-ECO e le procedure di stima degli episodi di lavoro imperniate sugli episodi di retribuzione consentono un incremento notevole della precisione con cui è rappresentata la carriera lavorativa prima e dopo la disoccupazione. Due esercizi svolti per vagliare la bontà della ricostruzione delle carriere lavorative, anch'essi presentati nell'appendice, danno risultati decisamente soddisfacenti soprattutto per gli anni 2003 e 2004, i più recenti fra quelli disponibili.

²¹ Vedi *infra* la sez. 5.2, in particolare la tabella 3, che documenta l'elevata frazione di molteplici, brevi episodi di disoccupazione entro un anno di calendario seguiti dalla riassunzione da parte della stessa impresa.

4. Nuove stime della copertura delle indennità di disoccupazione

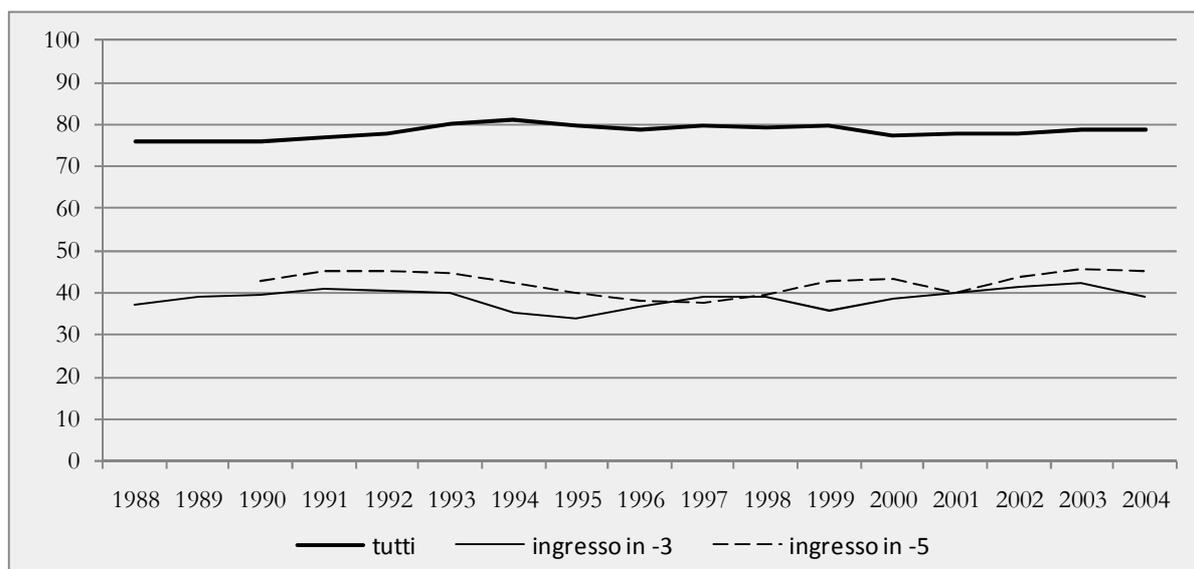
Veniamo ora alle empiriche sui modi di funzionamento della IDO. Esse vertono innanzitutto su due aspetti: l'andamento di lungo periodo dei tassi di copertura potenziali; per un sottoinsieme di lavoratori – quelli con contratto a tempo determinato – i *take-up rate* della IDO e della IRR. Nella sez. 5 guardiamo poi ai percorsi lavoro-IDO-lavoro, il cui studio consente di delineare una classificazione di utilizzi della IDO.

4.1. I tassi di copertura potenziali

Le stime del tasso di copertura potenziale della IDO, cioè a dire della frazione di lavoratori che, se perdessero il lavoro, avrebbero i requisiti per richiederla, sono riportate nella figura 2. Analoghe a quelle citate nella sez. 2.2, presentano però due vantaggi: riguardano il periodo 1988-2004 e documentano quindi l'andamento di medio-lungo termine dei tassi di copertura; si riferiscono a diverse platee di potenziali beneficiari.

Sorprende, innanzitutto, la straordinaria stabilità nel tempo della statistica, in particolare di quella per il totale dei lavoratori, che per tutto il periodo rimane intorno all'80% (linea spessa). Nel considerare poi particolari platee di potenziali beneficiari, scegliamo di guardare, più che alla tipologia contrattuale²², ai giovani

Figura 2. Frazione di ammissibili alla IDO in caso di perdita di lavoro tra i lavoratori occupati in aprile: tutti i lavoratori e lavoratori occupati per la prima volta 3 e 5 anni prima; 1988-2004



Fonte: nostre elaborazioni su dati integrati WHIP-ECO.

²² I contratti a tempo determinato e gli altri contratti atipici hanno cominciato a diffondersi in misura significativa solo dagli inizi degli anni Duemila.

che sono entrati per la prima volta nell'occupazione. Specificamente, con riferimento ai due requisiti sulla storia lavorativa – assicurativo e contributivo, ci chiediamo quanti sarebbero ammissibili alla IDO in caso di licenziamento tra coloro che sono entrati per la prima volta nell'occupazione dipendente 3 e 5 anni prima (linee rispettivamente sottile e tratteggiata)²³.

Emergono tre evidenze. La prima: tra i lavoratori che sono entrati da 5 anni, meno della metà avrebbe i requisiti per la IDO in caso di licenziamento. La seconda: vi sono fluttuazioni cicliche, con flessioni in corrispondenza degli anni di recessione; i giovani che entrano nel lavoro in questi anni hanno più difficoltà nell'accumulare le anzianità necessarie per raggiungere i requisiti. La terza: come per la generalità dei lavoratori, anche per le platee di potenziali beneficiari con più breve storia lavorativa vi è una marcata stabilità della statistica. La serie storica si ferma al 2004, non è dunque aggiornata abbastanza per cogliere gli effetti della "riforma Biagi" (del 2003); stupisce comunque la stabilità che osserviamo anche negli ultimi anni delle serie, a valle delle iniziali riforme del mercato del lavoro nella direzione della flessibilità adottate verso la fine degli anni Novanta²⁴.

4.2. I "take-up rate"

Come già detto, il primo requisito per poter richiedere la IDO è che la perdita del lavoro sia avvenuta per licenziamento, dimissioni per giusta causa o scadenza del contratto. I dati amministrativi dell'INPS non registrano la causa di interruzione del rapporto di lavoro; è quindi preclusa la possibilità di stimare la copertura reale – il *take-up rate* – della IDO per l'insieme dei lavoratori. Una platea per la quale è possibile una stima, approssimata per difetto, del *take-up rate* è rappresentata da coloro che divengono inoccupati provenendo da un contratto a tempo determinato²⁵, informazione registrata dall'INPS a partire dal 1998.

²³ Si noti che, per ogni anno, stiamo considerando soltanto i lavoratori ancora occupati in quell'anno. In altre parole, non ci chiediamo qual è la situazione rispetto ai requisiti di ammissibilità alla IDO di tutti i nuovi entrati nell'occupazione 3 o 5 anni prima. Ci poniamo, invece, tale domanda per quanti, entrati per la prima volta nell'occupazione 3 o 5 anni prima, sono correntemente occupati (dunque, in una situazione in tutta verosimiglianza migliore di quanti sono correntemente non occupati).

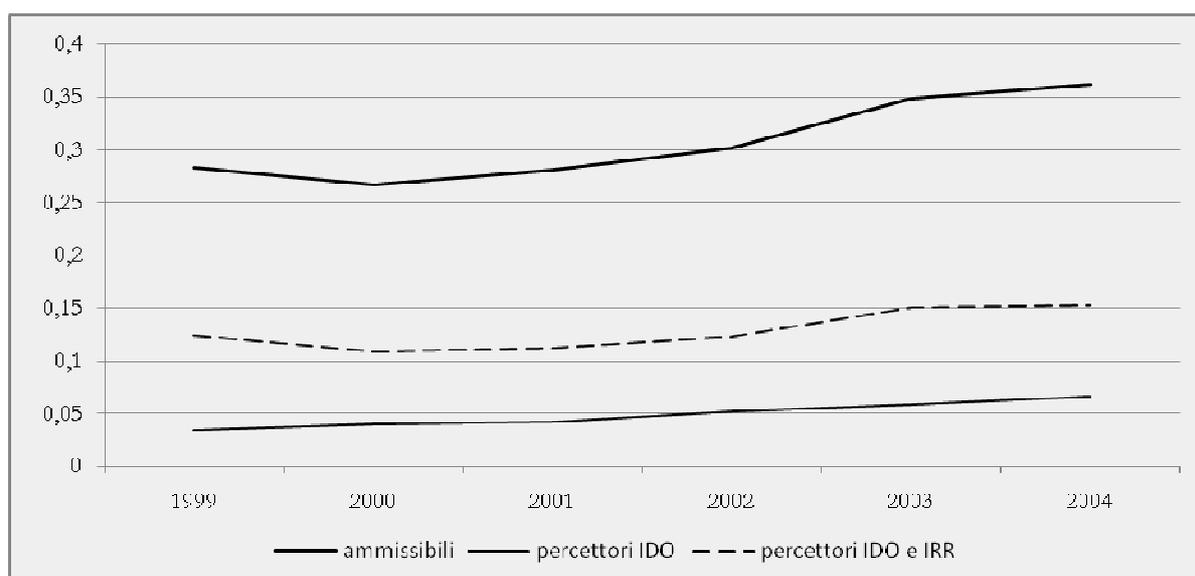
²⁴ Alla fine del periodo un solo calo si registra nel 2004, circoscritto agli entrati per la prima volta nell'occupazione 3 anni prima. Il segnale è troppo debole – una contrazione modesta per il solo anno finale della serie – per azzardarne interpretazioni. È tuttavia immediato associarlo alla forte apertura all'uso dei contratti a tempo determinato introdotta nel marzo 2001 (Decreto Lgs. 165/2001).

²⁵ Il *take-up rate* è approssimato per difetto perché se ne sovrastima il denominatore. Infatti, un contratto a tempo determinato può terminare anzitempo per dimissioni; viene quindi meno il requisito della perdita di lavoro. (Per il Veneto nel 2009, Anastasia *et al.*, 2011, stimano che un po' più del 10% dei contratti a tempo determinato si concluda per dimissioni.) Inoltre, al termine del contratto il lavoratore può diventare inattivo anziché disoccupato.

La quota di lavoratori per i quali si conclude un contratto a tempo determinato e che posseggono i requisiti assicurativo e contributivo per richiedere la IDO²⁶ è venuta crescendo, da meno del 30% fino al 2001 al 36% nel 2004 (figura 3, linea spessa). Nella stessa figura è riportato anche il *take-up rate* grezzo – così lo chiamiamo per segnalarne l'approssimazione, cioè a dire la percentuale di quanti effettivamente ottengono la IDO (linea sottile). A fine periodo esso è intorno al 7% (al 18% in rapporto agli ammissibili). È questo un valore molto basso, sia in termini assoluti sia rispetto alle stime di Anastasia *et al.* (2011) riferite al Veneto²⁷.

Una parziale spiegazione di valori tanto bassi sta in un fatto inatteso: negli anni che esaminiamo una parte importante di coloro che sono ammissibili per la IDO, ma non la richiedono, la ritroviamo tra i percettori della IRR. Lo mostra, nella figura 3, il *take-up* grezzo cumulato, vale a dire la percentuale di percettori dell'una o dell'altra indennità (linea tratteggiata). Ebbene, tale percentuale sale al 15%, dal

Figura 3. Lavoratori per i quali si conclude un contratto a tempo determinato, con esclusione di quanti si reimpiegano nell'arco di un mese: frazione di ammissibili alla IDO e di percettori di IDO e IRR; 1999-2004



Fonte: nostre elaborazioni sull'archivio integrato WHIP ECO.

²⁶ Nel seguito, per brevità chiamiamo questi lavoratori "ammissibili alla IDO".

²⁷ Per i lavoratori a tempo determinato del Veneto nel 2009, Anastasia *et al.* (2011) stimano un *take-up rate* della IDO del 16% (dell'ordine del 35% in rapporto agli ammissibili). Importa tener presente, peraltro, che si tratta di stime non sbrigativamente confrontabili con le nostre per molteplici ragioni: non solo per il diverso periodo di riferimento (2009 *vs.* 1999-2004, con l'impennata delle IDO dal 2007: vedi *supra* la figura 1) e il diverso ambito territoriale (Veneto *vs.* Italia), ma anche perché sono differenti l'universo dei lavoratori (lavoratori dipendenti privati extra-agricoli cessati involontari e non beneficiari di indennità di mobilità *vs.* lavoratori dipendenti dell'archivio integrato WHIP-ECO cessati) e le fonti (universo delle comunicazioni obbligatorie *vs.* campione a 24 date di compleanno dagli archivi di rilievo contributivo dell'INPS).

7% dei soli percettori della IDO; se la rapportiamo agli ammissibili alla IDO, essa passa al 42%, dal 18%.

Perché un lavoratore ammissibile alla IDO dovrebbe optare per fare la domanda per l'indennità con i requisiti ridotti? Possiamo solo prospettare ipotesi su possibili ragioni di quella che, per molti versi, appare un'anomalia. Il calcolo economico non è illuminante, nel senso che non ci sono incentivi forti in questa direzione. All'inizio del periodo analizzato l'importo dell'indennità per la IDO era del 30% della retribuzione (del 40% dal 2001), mentre la durata era di sei mesi (sino a nove mesi dal 2001, per i soli lavoratori almeno cinquantenni). L'indennità con la IRR era del 30%, con durata massima di nuovo di sei mesi ma con un tetto dato dal numero dei giorni lavorati – con contributi versati – nell'anno precedente. Un vantaggio della IRR è che non si perde la prima settimana di disoccupazione, che non è coperta dalla IDO. Uno svantaggio della IRR è legato alla liquidazione dell'indennità, che avviene in somma fissa nell'anno successivo al licenziamento, mentre per la IDO vi è l'assegno mensile pagato durante il periodo di disoccupazione. Facciamo un semplice conto, prendendo come riferimento la retribuzione settimanale mediana dei lavoratori cui è scaduto un contratto a tempo determinato negli anni intorno al 2000, pari a circa 260 euro di retribuzione lorda²⁸. Un lavoratore ammissibile alla IDO che prima del 2001 decida di richiedere la IRR riceve un premio di 78 euro lordi (il 30% della sua retribuzione base nella settimana di latenza della IDO), al prezzo però di ricevere il pagamento svariati mesi dopo. Dopo il 2001 la convenienza varia al variare del periodo di disoccupazione, in quanto con la IDO si perde la prima settimana ma ogni settimana successiva è pagata di più, al 40% della retribuzione. Il *break-even point* è a quattro settimane, oltre le quali la convenienza economica è a favore della IDO.

Ma può un pugno di euro condizionare così la scelta? È plausibile che contino parecchio di più altri due fattori. Il primo è legato ai costi di transazione: fare domanda per la IRR è più facile, in quanto non occorre rilasciare al Centro per l'impiego la dichiarazione di immediata disponibilità a lavorare. Il secondo riguarda l'eventualità che il lavoratore voglia ritirarsi temporaneamente dal mercato del lavoro – o avere brevi episodi lavorativi informali, "in nero" o comunque non alle dipendenze. L'ipotesi non è di scuola ... soprattutto per i precari della scuola, ai quali i contratti tipicamente scadono a fine giugno e che in una qualche percentuale (non trascurabile) verosimilmente non sono in cerca di lavoro per i mesi estivi. Per essi – e per lavoratori in situazioni analoghe – è ragionevole congetturare che ci

²⁸ Cioè a dire la retribuzione al lordo dei contributi a carico del lavoratore e dell'imposta sul reddito, e invece al netto dei contributi a carico del datore di lavoro.

possa essere un incentivo a non dichiarare l'immediata disponibilità a lavorare, anche se, per dirla con un eufemismo, nei primi anni 2000 le politiche attive – e le connesse misure di *enforcement* – non erano certo invasive. Ma anche politiche più orientate all'attivazione e/o controlli più rigorosi sull'effettivo stato di disoccupazione dei percettori di indennità sarebbero comunque state spiazzate dalla disponibilità di una misura, la IRR, economicamente equivalente o quasi, ma non condizionata alla dichiarazione di disponibilità a lavorare.

5. Gli utilizzi dell'indennità di disoccupazione ordinaria

5.1. Una prima classificazione in base ai percorsi di lavoro-disoccupazione

Muovendo dall'identificazione dei percorsi di lavoro-disoccupazione delineata nella sez. 3, ci proponiamo ora di darne una prima, informativa classificazione a partire dall'analisi del modo in cui le IDO si distribuiscono nel tempo e tra lavoratori. Consideriamo il campione delle IDO nel periodo 1999-2003²⁹: esso consta di circa 56.500 percettori e di un corrispondente di circa 81.500 episodi di disoccupazione³⁰. La figura 4 mostra la distribuzione nel tempo delle date di licenziamento che hanno originato le IDO. L'evidenza che emerge in modo chiaro è la forte stagionalità delle date di licenziamento, con un netto picco intorno a giugno (a conclusione di gran parte dei contratti a tempo determinato nella Pubblica Amministrazione) e frequenze molto alte anche in autunno (alla fine della stagione turistica estiva). Un'altra evidenza che merita di essere segnalata è l'assenza di evidenti discontinuità nel 2001: un primo sommario segno, questo, che la riforma della IDO operante da gennaio di quell'anno non pare aver portato apprezzabili cambiamenti nella selezione all'ingresso della misura.

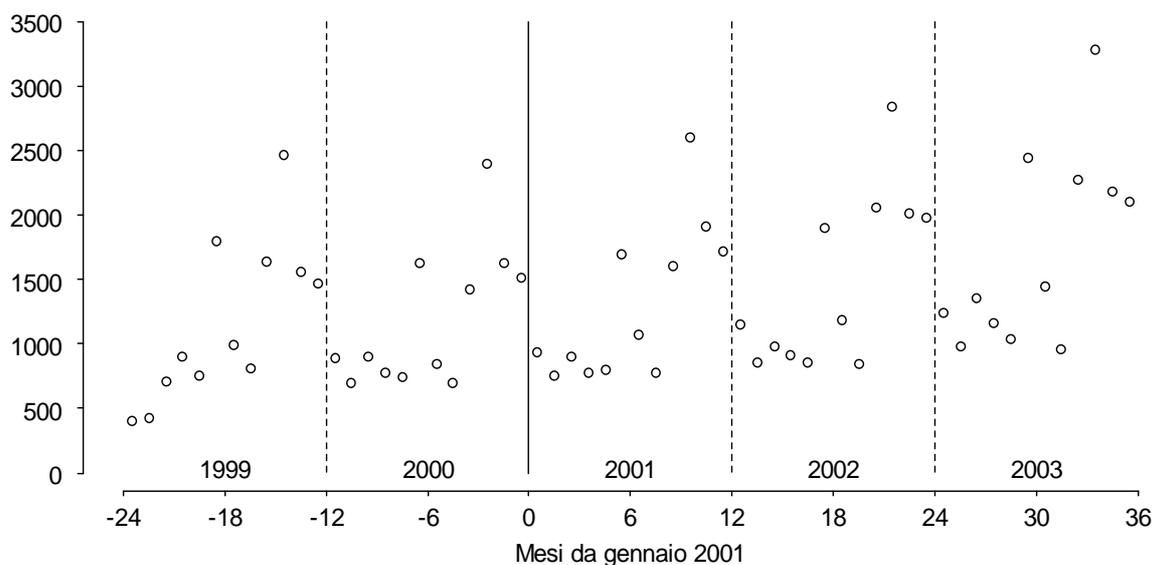
Una interessante classificazione dei percettori per percorso di lavoro-disoccupazione si ottiene considerando congiuntamente il numero di episodi di disoccupazione con IDO e la loro collocazione temporale nel quinquennio 1999-2003³¹ (tabella 1). Vi è innanzitutto una partizione tra quanti ricevono una oppure

²⁹ Il campione si arresta al 2003, perché i dati relativi agli anni 2004 e 2005 (questi ultimi ancora provvisori) sono stati utilizzati ai fini della classificazione dei percorsi. Un'analisi preliminare ha portato all'esclusione di alcuni individui che presentavano incoerenze nelle date di inizio-fine indennità, durata, importo del beneficio, per un totale al di sotto dell'1% del campione.

³⁰ Vedi *ultra* la tabella 1, ultima riga.

³¹ Ai soli fini della classificazione si sono sfruttati anche gli anni 2004 e 2005, in modo da poter classificare correttamente, ad esempio, una serie di episodi stagionali cominciati nel 2003. Lo stesso non è possibile all'indietro, perché l'anno iniziale della serie è il 1999. Quindi, una parte degli episodi conclusi nel 1999 possono essere erroneamente classificati come singoli, se seguono ad analoghi

Figura 4. Distribuzione degli episodi di IDO per data di licenziamento, 1999-2003



Fonte: nostre elaborazioni sull'archivio WHIP.

più d'una IDO: i primi, che per brevità chiameremo "Singoli", costituiscono il gruppo più numeroso (il 68,7%, che assorbe però soltanto il 42,3% degli episodi); i secondi, i lavoratori che percepiscono ripetutamente l'indennità, sono comunque una frazione non trascurabile (il 31,3%). Tra questi ultimi torna poi utile distinguere sulla base della collocazione temporale, in particolare della distanza, dei molteplici episodi. Emerge un gruppo di percettori che hanno avuto molteplici episodi di

Tabella 1. Percettori ed episodi di IDO per percorso di lavoro-disoccupazione: numero e distribuzione %; 1999-2003

Percorsi di lavoro-disoccupazione	Percettori		Episodi	
	N	%	N	%
Singoli	38.793	68,72	38.793	42,33
I quadrimestre (Gen-Apr)	10.510	18,62	10.510	12,87
II quadrimestre (Mag-Aug)	12.082	21,40	12.082	14,80
III quadrimestre (Set-Dic)	16.201	28,70	16.201	19,84
Stagionali	9.167	16,24	23.032	28,22
I quadrimestre (Gen-Apr)	721	1,28	1.264	1,55
II quadrimestre (Mag-Aug)	2.885	5,11	6.439	7,89
III quadrimestre (Set-Dic)	5.561	9,85	15.329	18,78
Molteplici non stagionali	5.166	9,15	9.022	11,05
Molteplici stesso anno	3.326	5,89	10.795	13,22
Totale	56.452	100,00	81.642	100,00

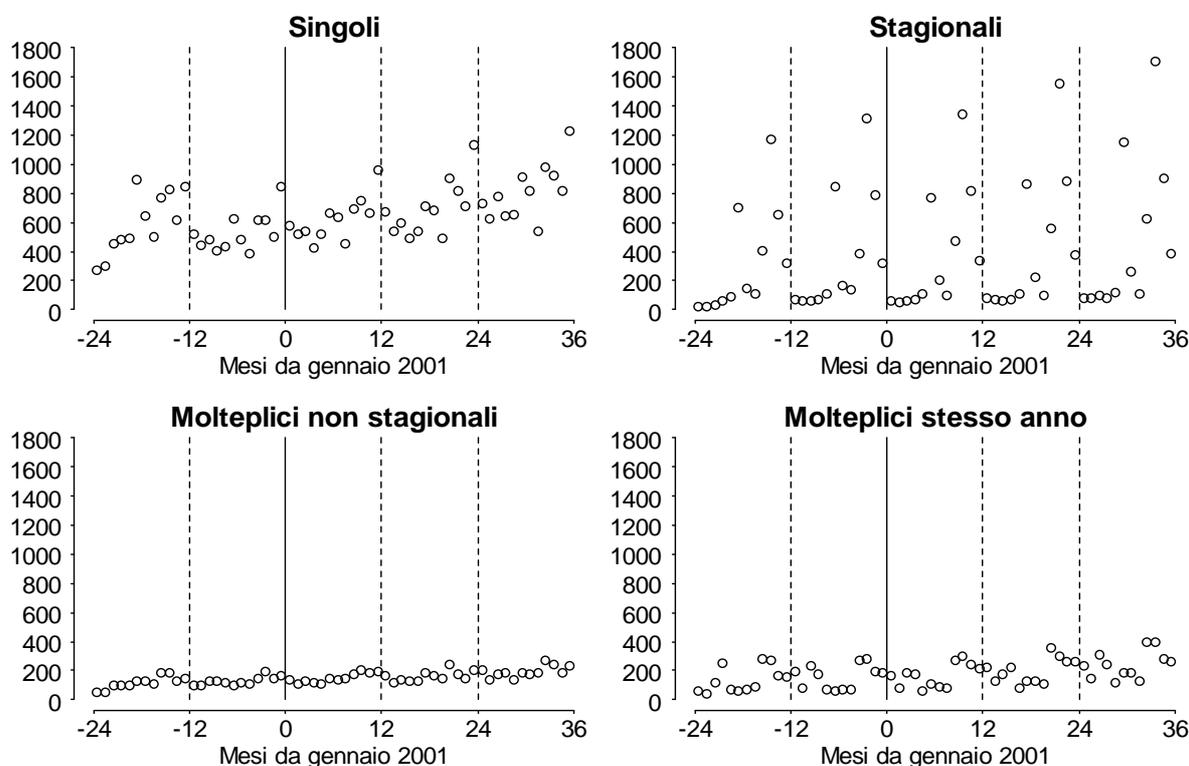
Fonte: nostre elaborazioni su sull'archivio WHIP.

episodi – non osservati – avvenuti negli anni immediatamente precedenti. Le analisi per l'anno 1999 vanno pertanto considerate con cautela.

disoccupazione collocati in anni diversi e contraddistinti da un nitido *pattern* stagionale, nel senso che tutti gli episodi iniziano nello stesso quadrimestre. Questo gruppo, gli “Stagionali”, rappresenta il 16,2% degli individui, ma cumula nel quinquennio il 28,2% degli episodi. Vi sono infine due gruppi residuali, costituiti da coloro che hanno episodi di disoccupazione in anni diversi ma in diversi quadrimestri (“Molteplici non stagionali”) e da coloro che hanno più di un episodio di disoccupazione nello stesso anno (“Molteplici stesso anno”): sul totale dei percettori (degli episodi) essi pesano rispettivamente il 9,2% (11,1%) e il 5,9% (13,2%).

La figura 5 mostra quanto la classificazione dei percorsi di lavoro-disoccupazione appena delineata sia efficace nel dar conto della stagionalità. Per i lavoratori Singoli – fruitori cioè di una sola IDO nel periodo 1999-2003 – la stagionalità è decisamente attenuata: permane soltanto un picco di licenziamenti in dicembre, che peraltro caratterizza la generalità dei lavoratori. Conformemente alle attese, la stagionalità è dominante, invece, per i lavoratori Stagionali, con picchi che si collocano a giugno e, ancora più accentuati, negli ultimi mesi dell’anno. Infine, la stagionalità è sostanzialmente assente nei due ultimi gruppi percettori, salva una tenue stagionalità che sembra caratterizzare i lavoratori con più episodi

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



Fonte: nostre elaborazioni sull'archivio WHIP.

nello stesso anno: probabilmente attribuibile a un sottogruppo di percettori con lavoro stagionale i quali fuori stagione hanno un altro, breve episodio di occupazione, alla conclusione del quale richiedono – e ricevono – una seconda IDO nell'anno.

Una conferma della valenza della classificazione dei percettori per percorso di lavoro-disoccupazione viene dall'analisi dell'uso che i vari gruppi che abbiamo identificato fanno della IDO, rispettivamente prima e dopo la riforma del 2001 (che, come già detto, ha alzato il tasso di sostituzione dal 30% al 40% e, per i soggetti di 50 anni ed oltre, ha incrementato la durata massima da 6 a 9 mesi). La tabella 2 riporta le durate medie degli episodi di IDO per i diversi gruppi nel quinquennio 1999-2003, con evidenziati gli anni prima e dopo la riforma, distintamente per i percettori sopra e sotto la soglia dei 50 anni.

Già guardando agli anni pre-riforma è possibile riconoscere un diverso uso della IDO. Per i lavoratori Singoli la durata media dell'episodio è di circa 4,5 mesi, vale a dire i 3/4 della durata massima, con poca variabilità tra gli episodi che si collocano in trimestri diversi e sopra/sotto la soglia dei 50 anni. Al contrario, le durate medie sono decisamente più basse, e ben più differenziate, per i lavoratori con molteplici episodi.

- Gli Stagionali il cui rapporto di lavoro si conclude nell'ultimo quadrimestre dell'anno – il gruppo più ampio – hanno le durate medie più lunghe, sopra i 4 mesi (e le durate sono particolarmente alte per gli ingressi in disoccupazione nei mesi di settembre e ottobre). Chiaramente, siamo in presenza di lavoratori che, terminata la stagione estiva, utilizzano l'indennità sino al rientro al lavoro agli inizi della successiva primavera.
- Gli Stagionali che concludono il loro lavoro nella parte centrale dell'anno, invece, hanno una durata media inferiore a 3 mesi, il che è coerente con la pausa luglio-settembre per larga parte dei lavoratori temporanei del pubblico impiego.
- Per gli Stagionali che transitano dal lavoro alla IDO nella parte iniziale dell'anno – tra l'altro, un gruppo decisamente esiguo – si hanno durate medie degli episodi di disoccupazione intorno ai 3 mesi, ma senza *pattern* di un qualche interesse.
- I lavoratori dei due gruppi residuali hanno durate degli episodi comparativamente abbastanza brevi: ciò vale, in particolare, per i lavoratori con molteplici episodi nell'anno, le cui durate medie superano di poco i 2 mesi (ma, in parte, il risultato si dà per costruzione, per la compresenza di più episodi nell'anno).

Tabella 2. Durata media (in giorni) degli episodi di IDO per percorso di lavoro-disoccupazione, anno ed età; 1999-2003

Percorso di lavoro-disoccupazione		1999	2000	2001	2002	2003	99/00	01/03	Diff.	Sign. ¹
<i>Totale</i>										
Singoli	<i>I quadrimestre</i>	137	135	149	150	147	136	148	12	***
	<i>II quadrimestre</i>	131	132	139	142	143	131	142	11	***
	<i>III quadrimestre</i>	133	138	146	146	147	135	146	11	***
Stagionali	<i>I quadrimestre</i>	108	103	104	101	101	105	102	-3	
	<i>II quadrimestre</i>	88	80	81	83	80	84	81	-3	**
	<i>III quadrimestre</i>	125	126	127	129	132	125	129	4	***
Molteplici non stagionali		109	108	114	112	110	109	112	3	**
Molteplici stesso anno		67	70	74	70	69	69	71	2	**
<i>Totale</i>		<i>116</i>	<i>116</i>	<i>123</i>	<i>123</i>	<i>123</i>	<i>116</i>	<i>123</i>	<i>7</i>	<i>***</i>
<i>Età <50</i>										
Singoli	<i>I quadrimestre</i>	136	133	142	142	138	135	141	6	***
	<i>II quadrimestre</i>	130	130	134	136	136	130	135	5	***
	<i>III quadrimestre</i>	133	137	139	137	140	135	139	4	***
Stagionali	<i>I quadrimestre</i>	107	103	103	97	101	105	101	-4	
	<i>II quadrimestre</i>	88	80	80	80	79	84	80	-4	***
	<i>III quadrimestre</i>	124	125	125	127	129	124	127	3	***
Molteplici non stagionali		109	108	111	110	106	108	108	0	
Molteplici stesso anno		67	70	74	70	68	69	70	1	
<i>Totale</i>		<i>115</i>	<i>115</i>	<i>120</i>	<i>119</i>	<i>118</i>	<i>115</i>	<i>118</i>	<i>3</i>	<i>***</i>
<i>Età ≥ 50</i>										
Singoli	<i>I quadrimestre</i>	145	147	192	205	205	146	201	55	***
	<i>II quadrimestre</i>	140	146	181	190	205	137	193	56	***
	<i>III quadrimestre</i>	138	142	202	200	200	140	201	61	***
Stagionali	<i>I quadrimestre</i>	111	105	107	121	105	107	111	4	
	<i>II quadrimestre</i>	88	80	90	103	93	84	96	12	**
	<i>III quadrimestre</i>	130	128	131	138	143	128	137	9	***
Molteplici non stagionali		111	117	143	133	135	114	137	23	***
Molteplici stesso anno		65	67	73	71	74	66	73	7	**
<i>Totale</i>		<i>122</i>	<i>122</i>	<i>146</i>	<i>150</i>	<i>151</i>	<i>122</i>	<i>149</i>	<i>27</i>	<i>***</i>

Fonte: nostre elaborazioni sull'archivio WHIP.

¹ Livelli di significatività: *** 1%, ** 5%, * 10%.

Altrettanto istruttiva ai nostri fini è l'ispezione del *pattern* delle durate medie degli episodi di disoccupazione dopo la riforma (*pattern* che sarebbe, invece, improprio pretendere di utilizzare in ottica di valutazione degli effetti della stessa³²).

³² In questa sede utilizziamo le discontinuità introdotte dalla riforma del 2001 al solo fine di validare la classificazione per percorso di lavoro-disoccupazione, presentata nella tabella 2, con evidenze sulle differenti reazioni dei vari gruppi alle variazioni nei benefici della IDO. Come già segnalato, rinviamo a un prossimo *companion paper* per un'analisi in chiave di valutazione di impatto, che mira a sfruttare in modo rigoroso le discontinuità della riforma nel tempo (sul tasso di sostituzione) e rispetto all'età

Guardando all'intero campione dei percettori, passando dal periodo pre- a quello post-riforma la durata media degli episodi di disoccupazione cresce esattamente di una settimana (da 116 a 123 giorni). È peraltro interessante notare la differenza che si ha tra i lavoratori Singoli e gli altri gruppi: per i primi la durata media cresce di 11-12 giorni – e l'incremento è, sempre, statisticamente molto significativo; gli altri gruppi presentano, invece, variazioni più basse e contrastanti.

Stratificando per età, per i percettori sotto i 50 anni gli incrementi nella durata sono bassi: un'evidenza attesa, perché per essi la riforma non ha modificato la durata massima e l'incremento del tasso di sostituzione ha probabilmente un effetto limitato; l'incremento nella durata è, in generale, non statisticamente diverso da zero, talvolta negativo, per i gruppi con molteplici episodi di disoccupazione; per i Singoli, invece, l'incremento è di circa 5 giorni e, come già anticipato, statisticamente significativo.

Per i lavoratori sopra i 50 anni gli incrementi sono maggiori – conseguenza in buona parte ovvia dell'estensione della durata massima dell'indennità, ma risalta soprattutto quanto i vari gruppi si comportino in modo diverso. Per i Singoli osserviamo un incremento nella durata media di 2 mesi, vale a dire ben i 2/3 dell'incremento della durata massima. Per i restanti gruppi, in particolare per gli Stagionali, gli incrementi sono molto più contenuti. Il che è coerente con l'utilizzo che gli Stagionali fanno della IDO: la capienza del periodo per l'indennità, tra la fine dell'episodio di lavoro stagionale e l'inizio del successivo, è fissa (o quasi); soprattutto, l'utilizzo sistematico della IDO tra episodi di lavoro stagionale non sarebbe compatibile con durate medie della disoccupazione superiori a 6 mesi, perché verrebbe meno il requisito di 52 settimane di contributi versati nei due anni immediatamente precedenti la perdita di lavoro.

5.2. Un ulteriore affinamento della tipologia di utilizzi dell'indennità

La classificazione dei beneficiari della IDO in base alla frequenza e alla collocazione nel tempo delle indennità ricevute costituisce un apprezzabile passo per la comprensione degli utilizzi che lavoratori, e imprese, fanno della misura. Si può peraltro affinarla sfruttando l'aggancio con le carriere lavorative dell'archivio WHIP-ECO, che consentono da un lato di distinguere tra dipendenti privati e pubblici e dall'altro di identificare coloro che, al termine dell'episodio di disoccupazione, rientrano nella stessa impresa dalla quale si erano separati (*recall*). È quanto facciamo in questa sezione, abbandonando, ove possibile, la semplificazione

(sulla durata massima). Analisi preliminari in questa direzione confermano peraltro, anzi rafforzano, le evidenze qui presentate.

adottata sin qua che una classificazione dei percorsi di lavoro-disoccupazione coincida con una classificazione delle persone, invariante nel tempo. Va da sé che un lavoratore possa iniziare la sua carriera da stagionale per poi stabilizzarsi e utilizzare solo in rari casi la IDO; o che un lavoratore abbia utilizzi sia con che senza rientri nella stessa impresa. Guardare alle caratteristiche della carriera precedente e successiva alla IDO ci porta a cercare una classificazione non più degli utilizzatori, ma degli utilizzi della IDO³³.

Nella tabella 3 riportiamo innanzitutto qual è, nei percorsi di lavoro-disoccupazione sin qui identificati, la quota rispettivamente di lavoratori pubblici e di *recall*³⁴. I percettori della IDO che provengono da un lavoro precario nel pubblico impiego sono il 15% del totale. Secondo le attese, rappresentano la grande maggioranza degli Stagionali estivi, di cui costituiscono più del 70%; ma la loro quota è importante anche tra i Singoli che entrano in disoccupazione sempre nel quadrimestre estivo e tra i Molteplici non stagionali.

L'evidenza forse più sorprendente è che quasi il 40% dei lavoratori che accedono alla IDO rientrano nella stessa impresa dalla quale si erano separati. Il fenomeno è marcato soprattutto tra i lavoratori Stagionali (in particolare del secondo e terzo quadrimestre), per i quali la frazione dei *recall* è intorno ai 2/3: un ulteriore segno che queste carriere, pur con interruzioni – peraltro molto regolari – nell'anno, sono caratterizzate da una apprezzabile stabilità nel tempo.

L'altro dato che merita attenzione riguarda i due gruppi residuali identificati tramite l'analisi dei percorsi di lavoro-disoccupazione – Molteplici non stagionali e Molteplici nello stesso anno: se pure in modo non così cadenzato come nel caso degli Stagionali, anche per questi due gruppi risulta largamente prevalente un uso sistematico della IDO da parte di imprese che poi richiamano i lavoratori "licenziati".

Queste evidenze ci consentono di giungere alla classificazione degli utilizzi della IDO presentata nella tabella 4. Emergono quattro tipologie.

- *Normali*, con utilizzo episodico della IDO. Riguardano lavoratori che sperimentano una condizione la quale corrisponde da vicino alla cosiddetta "disoccupazione frizionale": un'interruzione non prevista o comunque non

³³ Peraltro, nella contenuta finestra temporale delle nostre analisi, 1999-2004, la sovrapposizione fra utilizzi e utilizzatori è molto alta. Anche in ragione di ciò e per semplicità, ove non si generi ambiguità continueremo a parlare di lavoratori anziché di utilizzi.

³⁴ Qua e nel prosieguo utilizziamo il 2003 come anno d'esempio, in quanto è quello per il quale si ha la miglior qualità dell'abbinamento tra carriere lavorative, di fonte WHIP-ECO, ed episodi di disoccupazione. I valori assoluti sono riportati all'intera popolazione moltiplicando per un coefficiente di 14,5, ottenuto a partire dalla stima già utilizzata in precedenza (vedi la nota della figura 1), corretta per tener conto delle cadute dovute al mancato abbinamento tra IDO ed episodi di lavoro.

Tabella 3. 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

Percorso di lavoro-disoccupazione		Precari pubblici (%)	Recall (%)
Singoli	<i>I quadrimestre</i>	7,9	13,2
	<i>II quadrimestre</i>	16,3	14,8
	<i>III quadrimestre</i>	7,8	13,2
Stagionali	<i>I quadrimestre</i>	8,2	56,4
	<i>II quadrimestre</i>	72,6	69,3
	<i>III quadrimestre</i>	6,8	66,2
Molteplici non stagionali		14,7	42,5
Molteplici stesso anno		9,7	61,0
Totale		15,2	38,3

Fonte: nostre elaborazioni sull'archivio integrato WHIP-ECO.

voluta della carriera lavorativa, alla quale segue – con tempi più o meno lunghi – un rientro nell'occupazione presso un altro datore di lavoro (con un sostegno del reddito, per l'appunto la IDO, durante l'intermezzo di disoccupazione). Si collocano in questa categoria i percorsi Singoli, Molteplici non stagionali (a meno di *recall* e dipendenti pubblici) e Molteplici nello stesso anno (a meno dei *recall*).

- *Recall*. Riguardano lavoratori per i quali non vi è una vera e propria interruzione della carriera; vi è piuttosto una sospensione temporanea che, non avendo copertura in altre forme di protezione sociale – in particolare nella CIG, viene fatta ricadere in modo improprio sulla gestione della IDO con un licenziamento concordato tra datore di lavoro e lavoratore e la successiva riassunzione. Rientrano in questa categoria i percorsi Singoli, Molteplici non stagionali e Molteplici nello stesso anno che sono seguiti dal rientro nella stessa impresa.
- *Stagionali (nel settore privato)*. Riguardano lavoratori che richiedono la IDO come sostegno al reddito nel momento in cui la stagione di occupazione finisce e la utilizzano periodicamente, in maniera sistematica, lavorando solo occasionalmente nei periodi fuori dalla stagione principale. Rientrano in questa categoria i percorsi Stagionali che originano da rapporti di lavoro dipendente nel settore privato.
- *Precari pubblici*. Riguardano lavoratori occupati con continuità negli anni nel vasto comparto del 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. Rientrano in questa categoria i percorsi

Tabella 4. Classificazione degli utilizzi della IDO e corrispondenti sbilanci tra indennità pagate e contributi versati, anno 2003 (dati in migliaia)

	Numero di indennità		Giornate indennizzate		Indennità percepita		Contributi versati	
Normali	146	51%	21.123	60%	370.770	58%	3.668.130 ¹	88%
Stagionali	58	20%	7.422	21%	142.714	22%	9.916	0,2%
Recall	57	19%	4.391	12%	78.994	12%	486.956 ¹	12%
Precari pubblici	28	10%	2.378	7%	43.592	7%	5.877	0,1%
Totale	289		35.313		636.070		4.170.879	

Fonte: nostre elaborazioni sull'archivio integrato WHIP-ECO.

¹ Dati stimati assumendo che i contratti di lavoro attivi che non generano un utilizzo della IDO siano attribuibili alle categorie Normali e *Recall* in base alla quota relativa dei due utilizzi.

Stagionali e Molteplici non stagionali che originano da rapporti di lavoro dipendente presso amministrazioni pubbliche.

Questa tipologia ci pare offrire una nitida caratterizzazione delle categorie di utilizzo della IDO e, rispetto a una classificazione basata soltanto su numero e periodicità delle indennità, ha il pregio di identificare le due importanti categorie dei Precari pubblici e dei *Recall*. Inoltre, consente di distinguere all'interno di quelle che erano categorie residuali (Molteplici non stagionali e Molteplici nello stesso anno) quei lavoratori che hanno semplicemente carriere più instabili con diversi episodi di disoccupazione frizionale (che classifichiamo quindi come Normali) da quanti invece sono precari nel pubblico impiego – con una periodicità appena più irregolare rispetto agli stagionali – o utilizzano ripetutamente la IDO a seguito di *recall* sistematici da parte delle imprese.

Nella tabella 4 riportiamo innanzitutto qual è la distribuzione degli utilizzi della IDO rispetto alle categorie proposte. Quelli che abbiamo classificato come Normali sono circa la metà sul totale, il 60% se consideriamo il loro peso in termini di giornate o importi indennizzati. Stagionali e *Recall* rappresentano entrambi circa il 20% degli utilizzi, ma i secondi, per via delle durate in media più brevi, contano solo il 12% sul totale di giornate e importi. I Precari del pubblico impiego infine rappresentano circa il 10% degli utilizzi, il 6% di giornate e importi.

Nell'ultima colonna proponiamo anche un esercizio di stima di quanti sono i contributi che in media le diverse categorie di utilizzatori versano all'INPS. La stima relativa agli Stagionali e ai Precari pubblici sfrutta il fatto che, per come le abbiamo costruite, queste sono caratteristiche dei lavoratori: se, ad esempio, un utilizzo è stato definito stagionale è perché nell'intero periodo considerato il lavoratore è entrato nella IDO ripetutamente nello stesso trimestre. Per questi lavoratori, quindi, vengono osservati sia i periodi in cui lavorano – e durante i quali versano contributi

– che quelli in cui percepiscono la IDO, e possiamo confrontare gli eventuali sbilanci rispetto al fondo INPS. Per gli utilizzi che abbiamo definito Normali e *Recall*, invece, vi sono due questioni da affrontare. La prima è che, come già ricordato, queste non sono caratteristiche invariabili delle persone, in quanto un lavoratore può avere nel corso della sua carriera prima un episodio classificabile come disoccupazione frizionale, e poi un episodio di *recall*³⁵. La seconda è che – fortunatamente per le casse dell’INPS – non tutti i lavoratori, nell’arco dei sei anni che consideriamo, diventano disoccupati e quindi rivelano un tipo di utilizzo particolare. La strategia che abbiamo adottato per stimare quale quota dei contributi versati dai lavoratori attribuire a questi due utilizzi è la seguente:

- per i lavoratori che hanno sistematicamente, su tutto il periodo, sempre episodi di *recall*, consideriamo questa una caratteristica della persona, alla stregua degli stagionali, e sommiamo su tutto il periodo i contributi versati durante gli episodi di lavoro;
- i contributi versati da un lavoratore che poi diventa disoccupato Normale o *Recall* vengono attribuiti direttamente a queste categorie;
- i contributi versati da lavoratori non classificabili in questo modo (ad esempio, perché non diventano mai disoccupati) vengono ripartiti tra le due categorie in base alla quota relativa dei due utilizzi.

I risultati indicano con chiarezza che il fondo per la disoccupazione ordinaria dell’INPS è finanziato in larghissima maggioranza (per quasi il 90%) da lavoratori con dominanti utilizzi Normali. Gli utilizzi Stagionali e dei Precari pubblici, che rappresentano il 30% degli utilizzi e il 28% della spesa, contribuiscono al finanziamento del fondo per appena lo 0,3%, a causa di un notevole, strutturale sbilancio tra contributi e prestazioni. Ai lavoratori stabilmente precari del pubblico impiego l’Istituto previdenziale paga circa 40 milioni di euro di indennità di disoccupazione, a fronte di meno di 5 milioni di euro di contributi incassati, con una quota finanziata delle prestazioni di appena il 14%³⁶. Uno sbilancio ancora più ampio caratterizza il lavoro stagionale, cui l’INPS paga circa 140 milioni di euro

³⁵ Se mai servisse, ribadiamo che anche le altre due categorie non sono invariabili nel tempo (può ben essere, ad esempio, che un lavoratore Stagionale cambi occupazione e diventi “continuativo”). Nel nostro caso risultano costanti – e classificano quindi anche le persone – per via della scelta di misura che abbiamo adottato, la quale ha privilegiato una definizione chiara da applicare sul breve lasso di tempo considerato. Ne vengono esclusi utilizzi della IDO che non si manifestano con la periodicità regolare che abbiamo evidenziato sopra, ad esempio da parte di lavoratori stagionali che passano ad altro tipo di carriera.

³⁶ La quota è così bassa anche perché, si noti, per i dipendenti a tempo indeterminato nel pubblico impiego non è previsto il versamento del contributo per la IDO.

l'anno di indennità di disoccupazione, a fronte di meno di 10 milioni di euro di contributi incassati, per una quota finanziata delle prestazioni di appena il 7%.

I *Recall*, almeno a prima vista, non generano uno squilibrio: prestazioni e contributi più o meno si equivalgono. Bisogna però ricordare che gli anni considerati non erano di recessione, mentre l'equilibrio previdenziale va giudicato nel lungo periodo, considerando che gli anni "buoni" del ciclo dovrebbero avere un saldo attivo, per finanziare l'utilizzo più intenso della misura negli anni di recessione. Inoltre, ricordiamo che nell'ambito dei *Recall* vi sono sia utilizzi che avevamo classificato come Singoli (vale a dire lavoratori per i quali nell'arco dei sei anni è stata osservato solo un utilizzo della IDO) sia utilizzi da *frequent users*, ripetuti in molteplici occasioni negli anni e anche nello stesso anno. Questo ultimo insieme di utilizzi è pari a circa i due terzi del totale; e per essi, se considerati separatamente, si evidenzerebbe uno squilibrio paragonabile a quello degli Stagionali e dei Precari pubblici.

6. Sommario e discussione

La necessità di una revisione del sistema degli ammortizzatori sociali in Italia viene sottolineata da tempo. Quando non ci si limiti alla rappresentazione del quadro generale di funzionamento del mercato del lavoro e delle politiche, e si voglia invece investigare come le politiche operano e trarne indicazioni di supporto per il loro ridisegno – e più in generale per interventi riformatori, le basi informative disponibili sono purtroppo ancora insufficienti, carenza anch'essa sottolineata da tempo (tra i molti, dalla Commissione di Indagine sul Lavoro; vedi Trivellato, 2008a).

Con questo lavoro abbiamo offerto un contributo conoscitivo in buona parte nuovo sul funzionamento dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, in particolare dell'indennità di disoccupazione ordinaria, misura che in molti paesi sviluppati costituisce il cardine delle politiche di sostegno del reddito dei lavoratori.

Della IDO erano già stati messi a fuoco alcuni limiti, soprattutto per quel che riguarda la scarsa copertura che essa fornisce alla platea dei potenziali beneficiari. Grazie a una base informativa originale – l'archivio integrato WHIP-ECO – costruita a partire da un prototipo del *database* WHIP di grandi dimensioni e da altri archivi di fonte INPS, siamo stati in grado di studiare la microdinamica che lega episodi di lavoro ed episodi di disoccupazione. Ciò ci ha consentito di fornire una rappresentazione piuttosto accurata e dettagliata (i) delle possibilità di accesso alla misura e (ii), per quanti vi accedono, dei suoi effettivi utilizzi.

Rispetto alle possibilità di accesso alla IDO, una delle preoccupazioni nel dibattito corrente è che le riforme degli ultimi quindici anni nel senso di una accresciuta flessibilità del mercato del lavoro possano aver acuito i problemi di copertura della misura, soprattutto per i giovani. Le evidenze che abbiamo presentato sono in grado di darci una risposta solo rispetto alla prima fase delle riforme, quella che va dal cosiddetto “pacchetto Treu” all’allargamento del ricorso ai contratti di lavoro a termine (1997-2001). La buona notizia è che non si manifesta alcuna tendenza di lungo periodo a una minor copertura, segno che i due effetti attesi della flessibilità – maggior precarietà dei rapporti di lavoro che si aprono, ma maggior probabilità di trovare un lavoro – si elidono, almeno rispetto alle anzianità contributive che i giovani riescono ad accumulare. La cattiva notizia è che, anche se non c’è un peggioramento, i livelli di copertura per i giovani sono in realtà costantemente bassi nell’arco dell’intero periodo considerato (1988-2004). Scegliendo come platea di riferimento i lavoratori entrati già da 5 anni nell’occupazione dipendente, meno della metà avrebbe i requisiti per la IDO in caso di licenziamento. Un dato che può forse sorprendere, ma che a bene vedere non ha ragione per stupire. Lo stereotipo di un mercato del lavoro italiano fino alla metà degli anni Novanta ingessato dalle rigidità e poi progressivamente, rapidamente approdato a un eccesso di flessibilità è, appunto, uno stereotipo. Le evidenze sulla sostanziale stabilità dei tassi di copertura potenziale e dei *take-up rate* della IDO sono un’altra conferma che il “margine” che le politiche sono andate a riformare era già una platea decisamente mobile, ben prima che ne venissero cambiate le forme contrattuali con le quali si svolgono le carriere (Contini e Trivellato, 2005; Leombruni e Quaranta, 2005).

Chi sono, poi, i lavoratori – e, indirettamente, le imprese – che accedono alla indennità? Prendiamo a riferimento quello che dovrebbe essere il target normale della misura, vale a dire la disoccupazione frizionale, definita dal fatto che un lavoratore diviene disoccupato per motivi largamente esogeni e cerca subito di reimpiegarsi presso una nuova impresa – con il supporto, appunto, dell’indennità di disoccupazione durante la fase di ricerca. Ebbene, solo la metà dei percettori della IDO corrispondono a questo riferimento e possono, quindi, essere definiti Normali.

Quasi il 20% degli utilizzatori della IDO sono *Recall*, vale a dire lavoratori che si separano da imprese che dopo un breve intervallo li riassumono. Tra questi il gruppo prevalente – circa i due terzi – è costituito da lavoratori il cui utilizzo da parte delle imprese è decisamente frammentario, con episodi di disoccupazione che si ripetono negli anni e a volte entro uno stesso anno, sempre seguiti dalla riassunzione da parte delle stesse imprese, che in tal modo mantengono questi

lavoratori in una situazione di precarietà stabile, peraltro col vantaggio (anche) per il lavoratore di contare su una continuità di reddito grazie alla IDO.

Sempre tra i *Recall* un altro *pattern* riguarda lavoratori – e imprese – che usano la IDO in modo del tutto episodico, a fronte di occasionali sospensioni/rallentamenti dell'attività produttiva per le quali non possono accedere alla CIG. Grazie a un informale, ma palese accordo con il lavoratore – la metà di questi lavoratori hanno un contratto a tempo indeterminato – l'impresa si costruisce una sorta di cassa integrazione "fai-da-te", licenziando il lavoratore, che percepisce così la IDO, e riassumendolo quando il periodo di calo della produzione è passato.

V'è da notare come i comportamenti abbiano – per così dire – anticipato le regolazioni. Qualche anno dopo, infatti, il legislatore ha ammesso l'utilizzo della IDO anche in caso di sospensioni per crisi aziendale o occupazionale³⁷, così come ha previsto l'utilizzo della stessa CIG nella modalità «in deroga». Per entrambe le misure, però, il legislatore ha disciplinato precisamente quali sono i casi e quali le modalità per attivare le deroghe. Per i lavoratori sospesi, ad esempio, è stabilito che la durata massima della IDO sia di 90 giorni ed è inoltre richiesto che gli Enti bilaterali abbiano sottoscritto una convenzione che disciplina l'intervento integrativo a carico degli Enti stessi. È palese che la possibilità di una deroga di fatto rischia di spiazzare l'apparato normativo in tema di sospensioni: ad esempio, il limite dei 90 giorni di utilizzo risulta del tutto inefficace se è possibile ricorrere alla IDO semplicemente licenziando e poi riassumendo il lavoratore.

Un'altra categoria estremamente diffusa di utilizzi della IDO – il 10% di tutte le indennità pagate – è rappresentata dai lavoratori stabilmente precari del pubblico impiego: persone, cioè, che negli anni lavorano con continuità per amministrazioni pubbliche, ma che con altrettanta regolarità hanno ogni anno dei mesi di non occupazione. L'esempio forse più istruttivo, anche rispetto agli aspetti impropri di questo utilizzo, è quello dei supplenti annuali nella scuola. A questi lo Stato offre contratti con pari compiti e pari retribuzione rispetto a insegnanti di pari grado, ma già titolari di cattedra. La durata dei contratti però è tipicamente da settembre a fine giugno dell'anno dopo. In tal modo vengono esternalizzati sulle casse dell'INPS i mesi di ferie del calendario scolastico, che invece spettano agli insegnanti di ruolo. È ovvia quindi la convenienza per lo Stato nel mantenere questi insegnanti in una condizione di stabile precarietà, di fatto a spese degli altri lavoratori e imprese che finanziano la cassa dell'INPS: dalle nostre (sommarie) stime, nel 2003 l'Istituto

³⁷ Con la legge 80/2005, art. 13, e poi con la legge 33/2009, art. 7.

previdenziale ha pagato ai lavoratori stabilmente precari del pubblico impiego indennità di disoccupazione ordinaria pari a circa 8 volte i contributi incassati.

Uno sbilancio tra contributi e prestazioni ancora più ampio riguarda l'ultima categoria di utilizzatori per lo meno dubbi della IDO, quella dei lavoratori stagionali – un quinto dei percettori: nel 2003, il rapporto fra indennità pagate a contributi incassati è stato di 14 a 1. Va detto subito che non si può definire questo utilizzo *tout court* improprio: la disoccupazione stagionale è una tipica forma di disoccupazione che merita di essere gestita dal sistema della sicurezza sociale. Discutere quale debba essere il disegno ottimale di questa gestione è al di fuori degli scopi del presente lavoro; è però utile delineare gli aspetti principali del problema.

Un punto di partenza ancora valido è O'Connor (1962), che ricorda come durante l'introduzione dell'assicurazione contro la disoccupazione negli Stati Uniti vi fosse da parte di molti una avversione a includere tra gli ammissibili anche i lavoratori stagionali, in base alla considerazione che gli individui scelgono deliberatamente di fare un lavoro stagionale e quindi fuori stagione possono essere considerati disoccupati *volontari*. Una soluzione alternativa soddisfacente (che è poi, teoricamente, quella della nostra IDO) è includere gli stagionali tra gli ammissibili, condizionatamente alla disponibilità a lavorare. Proponendo loro occasioni di lavoro temporanee, coloro che le accettano tornano occupati, coloro che non le accettano "si rivelano" come disoccupati volontari e perdono l'indennità. Perché questa soluzione sia percorribile sono, però, necessarie due condizioni: che vi sia una sufficiente disponibilità di offerte di lavoro fuori stagione; che vi siano efficaci procedure di *enforcement*. Se queste due condizioni non sono verificate, si creano i presupposti perché vi sia un godimento improprio dell'indennità di disoccupazione da parte di individui economicamente non attivi.

Anche ipotizzando che non vi siano godimenti impropri, O'Connor segnala un'ulteriore questione, che attiene a possibili effetti distorsivi. L'introduzione di un sussidio di disoccupazione porta a un livello delle retribuzioni nei settori stagionali più basso rispetto a quello che tenderebbe a realizzarsi in un mercato competitivo in assenza di sussidio (in tal caso, infatti, la retribuzione includerebbe un *compensating differential* proporzionale al differente rischio di disoccupazione; vedi anche Abowd e Ashenfelter, 1981). Se ad ogni impresa e/o settore fosse richiesto di pagare i contributi necessari a finanziare il flusso di indennità al quale dà origine, non vi sarebbe alcuna distorsione; ma se non vi sono contributi diversificati si crea uno squilibrio tra prestazioni erogate e contributi pagati, che si traduce in un incentivo di fatto a favore dei settori stagionali.

Da queste considerazioni emergono due possibili approcci rispetto al lavoro stagionale: escluderli dalla UI oppure includerli ma con contributi diversificati. È interessante notare che entrambe queste soluzioni oggi coesistono negli Stati Uniti. In diversi Stati, infatti, son previste restrizioni all'accesso dei lavoratori stagionali alla UI: la restrizione tipica stabilisce che siano indennizzabili solo i periodi di disoccupazione che si verificano *durante* la stagione lavorativa, mentre la copertura fuori stagione è garantita solo nel caso in cui *al di fuori* della stagione siano stati accumulati sufficienti contributi³⁸. È, questa, la soluzione di mercato, con la quale si lascia che siano domanda e offerta di lavoro a incontrarsi su un livello della retribuzione che includa un premio per la stagionalità.

D'altra parte, negli Stati in cui il lavoro stagionale è ammesso all'indennità, esiste comunque *l'experience rating*, ovvero un meccanismo in base al quale le aliquote contributive che finanziano la misura sono tanto maggiori quanto maggiore è il flusso di indennità di disoccupazione generato da un'impresa. Amministrativamente, ogni impresa ha un *account* individuale dove sono registrati tutti i contributi versati e le indennità erogate a favore di lavoratori licenziati, e quando si crea uno squilibrio sistematico tra le due voci l'aliquota dei contributi viene modificata.

È importante notare che la razionalità dell'*experience rating* non riguarda solo il lavoro stagionale, ma anche – nel caso degli Stati Uniti soprattutto – il fenomeno dei *recall*: più in generale, attiene alla possibilità che le imprese, anticipando il fatto che i lavoratori licenziati percepiranno una indennità di disoccupazione, possano adeguare le proprie strategie occupazionali cercando di incorporare parte del beneficio (Feldstein, 1976 e 1978; Topel, 1983). Una consistente letteratura empirica ha mostrato la correlazione tra presenza e generosità dell'assicurazione contro la disoccupazione e livello di *turnover* generato dai *temporary lay-offs* – licenziamenti effettuati dalle imprese seguiti da una riassunzione del medesimo lavoratore. Ciò porta a una situazione sub-ottimale, che viene migliorata facendo sì che le aliquote riflettano almeno parzialmente i diversi rischi di disoccupazione.

Il quadro che abbiamo presentato sul funzionamento della IDO nel nostro paese appare in questa prospettiva perlomeno disordinato e presenta caratteristiche forse distorsive, sicuramente di poca equità.

Il disordine riguarda la compresenza di istituti diversi in concorrenza tra loro, che rischiano di neutralizzarsi reciprocamente. Il caso più evidente è la

³⁸ Su questo e sul funzionamento dell'*experience rating* di cui diremo tra breve vedi il rapporto dello United States Department of Labor (2011, in particolare i capitoli 3 e 4), o, per una introduzione più agile, Vroman (2009).

gestione dei cali temporanei di domanda. Negli Stati Uniti questi sono gestiti da parte delle imprese con un *temporary lay-off* e il supporto al reddito del lavoratore viene fornito dalla stessa assicurazione che copre la disoccupazione frizionale, finanziata però da contributi versati in proporzione a quanto effettivamente le imprese o i settori adottano questa misura. Nel nostro paese l'esigenza di sospensione temporanea è gestita con una misura diversa e dedicata, la CIG, il che, almeno teoricamente, garantisce un maggior controllo rispetto a possibili pratiche opportunistiche di gestione del personale. Anche le aliquote, pur senza meccanismi automatici di aggiustamenti che si attivano a livello di impresa, hanno una qualche variabilità che rispecchia i diversi utilizzi da parte dei diversi settori produttivi (ad esempio, sono più alte nel settore delle costruzioni). La contemporanea presenza, però, di una misura quale la IDO *senza* che tra i suoi utilizzi sia esclusa la gestione dei cali temporanei di produzione rende il potenziale maggior controllo offerto dalla CIG inefficace: un'impresa non ammissibile alla CIG, ad esempio perché ha raggiunto il limite massimo di giornate, potrà ricorrere al licenziamento e alla successiva riassunzione del dipendente con il consenso dello stesso, che beneficerà della IDO. Non è quindi un caso che la predizione della teoria – che la presenza dell'assicurazione contro la disoccupazione porta alla diffusione e potenzialmente all'abuso di *temporary lay-off* – si realizzi puntualmente anche in Italia, pur in presenza di un istituto dedicato alla gestione dei cali temporanei, per di più senza che eventuali imprese o settori *frequent user* della misura contribuiscano a finanziarlo adeguatamente.

Il secondo caso di spiazzamento riguarda la IDO e la IRR. Abbiamo visto che fino al 2004, quando la convenienza delle due misure era molto simile, lavoratori con i requisiti di ammissibilità per la IDO sceglievano in molti casi – fino a una volta su due – di richiedere invece la IRR. Poiché la seconda non prevede la condizione della disponibilità a lavorare, questo requisito diventa del tutto inefficace. Attualmente la convenienza relativa delle due misure è a favore della IDO, quindi potremmo presumere che il problema si sia per così dire risolto da sé. Ma, a ben vedere, non del tutto: per via dei tetti all'importo della indennità, i lavoratori con retribuzioni più alte continuano a ritrovarsi in condizioni di quasi indifferenza nel richiedere la IDO o la IRR. Per questi lavoratori eventuali politiche di attivazione continuano a essere spiazzate dalla possibilità di percepire un sussidio anche in caso di disoccupazione volontaria.

Venendo alle conseguenze legate al sussidio implicito ricevuto dalle imprese/settori maggiormente utilizzatori della IDO, vi sono innanzitutto eventuali aspetti distorsivi: il tema è oggi oggetto di dibattito, ma è di nuovo al di là degli

scopi di questo lavoro. Le caratteristiche di equità, invece, sono ben visibili già nelle evidenze descrittive che abbiamo presentato. A fronte di un 50% di giovani che, occupati anche a distanza di 5 anni dal loro ingresso nel mercato del lavoro, in caso di disoccupazione involontaria *non hanno* copertura nella IDO, vi sono casi – il più eclatante è quello del pubblico impiego – di utilizzo ricorrente, sistematico della IDO, con il mantenimento di un numero cospicuo di individui in condizioni di stabile precarietà non per esigenze di flessibilità nell'organizzazione del lavoro, ma esclusivamente per motivi di costo. Per di più con costi che in una situazione di concorrenza sarebbero quasi interamente in capo alle amministrazioni pubbliche che licenziano, ma che vengono invece esternalizzati su un fondo dell'INPS, al quale le amministrazioni stesse contribuiscono con un finanziamento del tutto insufficiente.

Appendice: L'identificazione dei requisiti di ammissibilità alla IDO e delle transizioni lavoro-disoccupazione da dati WHIP e INPS

La fonte principale delle analisi empiriche svolte è la base di dati WHIP (*Work Histories Italian Panel*), sviluppata dall'Università di Torino e dal LABORatorio Riccardo Revelli in collaborazione con il Coordinamento statistico attuariale dell'INPS³⁹. La popolazione di riferimento è costituita dalle persone – italiani e stranieri – che hanno svolto parte o tutta la loro carriera lavorativa in Italia nel settore privato extra-agricolo, nel periodo 1985-2004. Per ogni individuo vengono osservati i principali episodi della carriera lavorativa, nonché periodi nei quali l'individuo ha beneficiato di prestazioni sociali, quali le integrazioni salariali per Cassa integrazione o maternità e le indennità di disoccupazione. Rimangono esclusi gli episodi di lavoro nel settore pubblico⁴⁰, in agricoltura e le attività di lavoro autonomo in professioni dotate di propria cassa previdenziale (quali i notai o gli architetti).

La versione correntemente disponibile di WHIP è basata su un campionamento sistematico per 4 date di compleanno, che risulta però inadeguato rispetto ai fini della nostra ricerca. Abbiamo quindi utilizzato un prototipo di WHIP di più ampie dimensioni, i cui dati sorgente provengono da una estrazione dagli archivi gestionali dell'Istituto di previdenza con campionamento sistematico di 24 date di compleanno (quindi, con un coefficiente di campionamento di circa il 6,6%), circoscritta al periodo 1999-2004 (esteso a dati provvisori per il 2005) e alle informazioni rilevanti per il tema affrontato. Il prototipo considera anche gli episodi di lavoro e di godimento di prestazioni sociali di dipendenti pubblici assunti con contratti di lavoro a tempo determinato, normalmente esclusi dalla popolazione di riferimento di WHIP.

Da analisi esplorative svolte su WHIP per saggiarne le potenzialità per studi di valutazione delle indennità di disoccupazione ordinaria e ridotta sono emersi alcuni limiti (Mazzarella, 2010). Il principale di questi riguarda la scarsa precisione con cui da un lato si riescono a ricostruire i requisiti di ammissibilità alla IDO connessi alla storia lavorativa – assicurativo e contributivo – e dall'altro si raccordano episodi di lavoro e di disoccupazione. Per quest'ultimo punto, risulta che solo il 60% delle IDO registrate in WHIP è abbinabile in modo soddisfacente all'episodio di lavoro che l'ha generato.

Entrambe le criticità rimandano innanzitutto al modo in cui l'INPS raccoglie le informazioni sui contributi lavorativi, e in subordine al modo in cui queste informazioni sono elaborate in WHIP. In effetti, per quanto a noi noto questo è il primo studio in chiave longitudinale sullo svolgimento delle carriere lavorative prima e dopo gli episodi di disoccupazione con indennità.

Un'ulteriore criticità viene da problemi di dati mancanti nella fornitura a 24 date rispetto alle variabili contenenti le contribuzioni figurative, di sottocopertura della platea assicurata alla IDO e di (moderato) attrito. Essi sono stati in buona parte risolti ricorrendo all'archivio degli Estratti Conto dell'INPS e costruendo conseguentemente un database integrato WHIP-ECO.

³⁹ Per una presentazione di WHIP vedi Leombruni (2005) e Leombruni *et al.* (2010); per la documentazione aggiornata e le modalità di diffusione vedi http://www.laboratoriorevelli.it/whip/whip_datahouse.php.

⁴⁰ Come vedremo poco oltre, i dipendenti pubblici assunti con contratti a tempo determinato o comunque atipici sono osservabili negli archivi dell'INPS, ma con forti problemi di attrito.

A1. Episodi di lavoro ed episodi contributivi

Il nodo principale che abbiamo dovuto affrontare è che in WHIP sono registrati episodi lavorativi – detti *job* – identificati da date di inizio e di fine del rapporto di lavoro misurate con granularità mensile⁴¹. Inoltre, la definizione di *job* utilizzata è sostanziale e non giuridica: se un individuo ha una successione di rapporti di lavoro contigui o quasi con lo stesso datore di lavoro, essi sono considerati un unico *job*, in quanto realizzano una unica relazione stabile tra lavoratore e impresa.

Per le indennità di disoccupazione questa definizione è fuorviante. In primo luogo, il criterio fondante per l'ammissibilità – il fatto che si sia interrotto un rapporto di lavoro – si riferisce alla definizione giuridica. Consideriamo come esempio un individuo licenziato da una impresa il quale soddisfa i requisiti assicurativo e contributivo di ammissibilità alla IDO. E poniamo che percepisca la IDO per un mese, per poi essere riassunto dalla stessa impresa. Applicando il criterio sostanziale, siamo di fronte a un unico *job* per il quale si osserva una sospensione di un mese; pertanto, non troveremo un raccordo tra (inizio della) IDO e (conclusione del) *job* e registreremo, invece, che la prima è collocata all'interno del secondo⁴².

In secondo luogo, per i requisiti assicurativo e contributivo ciò che conta non è se un rapporto di lavoro sia attivo o meno in un dato momento, ma se sono stati effettivamente pagati i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria (DS). In altre parole, rispetto all'ammissibilità alla IDO – in particolare rispetto ai requisiti assicurativo e contributivo – l'unità statistica che andrebbe osservata non è l'*episodio lavorativo* comunque definito, ma l'*episodio contributivo*. I due concetti non si sovrappongono per diverse ragioni:

- (a) Il rapporto di lavoro potrebbe essere dispensato dal versamento dei contributi DS. Questo è, ad esempio, il caso dei lavoratori a tempo indeterminato nella Pubblica Amministrazione.
- (b) Il dipendente potrebbe non lavorare anche se il contratto è attivo, per via di vari tipi di assenza/sospensione. Possiamo considerare tre diverse ipotesi rispetto ai contributi DS:
 - (b1) L'individuo potrebbe continuare a ricevere una retribuzione, seppur ridotta, da parte del datore di lavoro, ad esempio durante la prima parte delle assenze per malattia. In questo caso i contributi DS sono pagati insieme alla retribuzione.
 - (b2) L'individuo non riceve nessuna compensazione, ma gli sono accreditati dei contributi figurativi, ad esempio durante la seconda parte di assenze per malattia particolarmente lunghe.
 - (b3) L'individuo non riceve nessuna compensazione né vengono accreditati contributi. Questo è il caso di altri motivi di assenza che mantengono "vivo" il rapporto di lavoro ma non prevedono alcuna contribuzione figurativa.
- (c) I contributi DS gli possono essere accreditati anche se non possiede alcun rapporto di lavoro. È il caso, ad esempio, dei contributi figurativi versati a favore di madri durante

⁴¹ Il giorno di inizio e fine è stabilito convenzionalmente al 15 del mese.

⁴² Come abbiamo documentato nel testo principale – e come mostra, *infra* nella tabella A1, l'eccesso di episodi contributivi rispetto ai *job* – il fatto che un individuo abbia una successione di rapporti di lavoro contigui con lo stesso datore non è certo un evento raro. È anzi una modalità con cui le imprese che non avevano accesso alla CIG fronteggiavano cali temporanei nella produzione, ben prima che il legislatore, nel 2005, ammettesse alla IDO anche i lavoratori sospesi.

episodi di maternità che durano oltre la scadenza in un rapporto di lavoro a tempo determinato.

Poiché i dipendenti a tempo indeterminato della pubblica amministrazione in Italia non fronteggiano un rischio di disoccupazione, non sono assicurati e il punto (a) non è rilevante per i nostri scopi. I punti (b) e (c), invece, implicano un potenziale grave disallineamento tra episodio lavorativo, che è quanto viene registrato in WHIP, ed episodio contributivo, che è l'unità di analisi rilevante per le indennità di disoccupazione.

Le due domande fondamentali che ci poniamo sono quindi le seguenti. Accedendo agli archivi originali INPS, è possibile ricostruire la definizione giuridica di rapporto di lavoro? E gli episodi contributivi possono essere identificati? La risposta di primo ordine è no. Risulta infatti che, almeno negli anni oggetto del nostro studio, l'unità statistica rilevata nei moduli contributivi che alimentano i flussi informativi INPS non è né l'episodio di lavoro in senso giuridico, né l'episodio contributivo: è il monte contributivo (o anche solo parte di esso) pagato in un anno da un'impresa a favore di un lavoratore.

Rispetto al rapporto di lavoro, può accadere, ad esempio, che una impresa trasmetta all'INPS un unico modulo contributivo che sintetizzi più di un rapporto di lavoro instaurato con lo stesso individuo; o ancora che trasmetta, per un singolo rapporto di lavoro, dei moduli contributivi diversi. Rispetto alla identificabilità degli episodi contributivi, la migliore approssimazione possibile è data da una variabile-vettore, che indica i mesi per i quali sono stati versati contributi a favore del lavoratore, in combinazione con l'informazione sul totale delle giornate e settimane contribuite nel corso dell'anno.

La soluzione che abbiamo adottato è stata quella di (i) sfruttare queste due variabili per segmentare i moduli contributivi INPS in episodi contributivi al massimo livello di dettaglio consentito e, quindi, (ii) associare ad ogni episodio così identificato una variabile che misura la differenza tra la capienza teorica del periodo (intervallo in settimane tra inizio e fine episodio) e le settimane effettivamente contribuite. In altre parole, tale variabile segnala la possibilità che un dato episodio sia in realtà composto da due sottoepisodi (possibilmente due diversi contratti di lavoro) che non esauriscono l'intero intervallo, non visibili separatamente per via dell'approssimazione mensile con cui sono collocati i contributi nell'anno.

A2. Integrazione tra carriere WHIP ed Estratti Conto

Come accennato, negli anni oggetto di studio la versione a 24 date delle collezioni campionarie distribuite da INPS è affetta anche da un problema di dati mancanti rispetto alle variabili contenenti le contribuzioni figurative. Gli episodi contributivi ricostruiti secondo quanto detto nella sezione precedente si riferiscono, infatti, solo a contributi effettivamente versati dal datore di lavoro, mentre sfuggono gli episodi di contribuzione figurativa dei casi (b2) e (c) discussi sopra.

Con l'eccezione dei contributi figurativi per CIG a zero ore, questi sono però raccolti nell'archivio degli Estratti Conto (ECO), che sono stati perciò utilizzati per integrare le informazioni contenute negli archivi sorgente di WHIP.

Questi ultimi sono risultati essere affetti anche da due ulteriori problemi: (i) una copertura non completa della platea di riferimento dell'UI, mancando in particolare le contribuzioni a favore di chi svolge lavoro domestico; (ii) una leggera forma di attrito.

Entrambi i problemi sono stati risolti ricorrendo di nuovo agli ECO, in particolare integrando i record provenienti da WHIP con i record provenienti da ECO ma che non erano

già presenti in WHIP. Questa integrazione non è automatica, in quanto lo stesso episodio contributivo può essere registrato in modo leggermente diverso nelle due fonti, tanto da collocarci fuori dal contesto classico di *record linkage*, nel quale è necessario identificare *coppie* di record che provengono da diversi archivi ma si riferiscono allo stesso oggetto (Elmagarmid *et al.*, 2007). Il diverso processo di generazione dei dati non è infatti legato solo a una componente di errore (che pure è presente), ma comporta che lo stesso episodio contributivo possa essere registrato in un singolo record in una fonte e scomposto in diversi record nell'altra fonte. La presenza di una componente di errore fa sì che l'integrazione dei due archivi con un metodo deterministico porterebbe alla generazione di duplicati, legati a falsi negativi per piccole differenze nei valori chiave. Ma anche un abbinamento tramite distanza minima porterebbe alla generazione di duplicati, per via dei falsi negativi che si generano nei casi in cui lo stesso oggetto è rappresentato nei due archivi con un numero diverso di record. La strategia adottata è stata quella di utilizzare iterativamente degli algoritmi di abbinamento a distanza minima e degli algoritmi che consolidano per ogni individuo le diverse combinazioni dei record registrati ma non ancora abbinati.

A3. Risultati salienti delle procedure di ricostruzione delle carriere lavorative

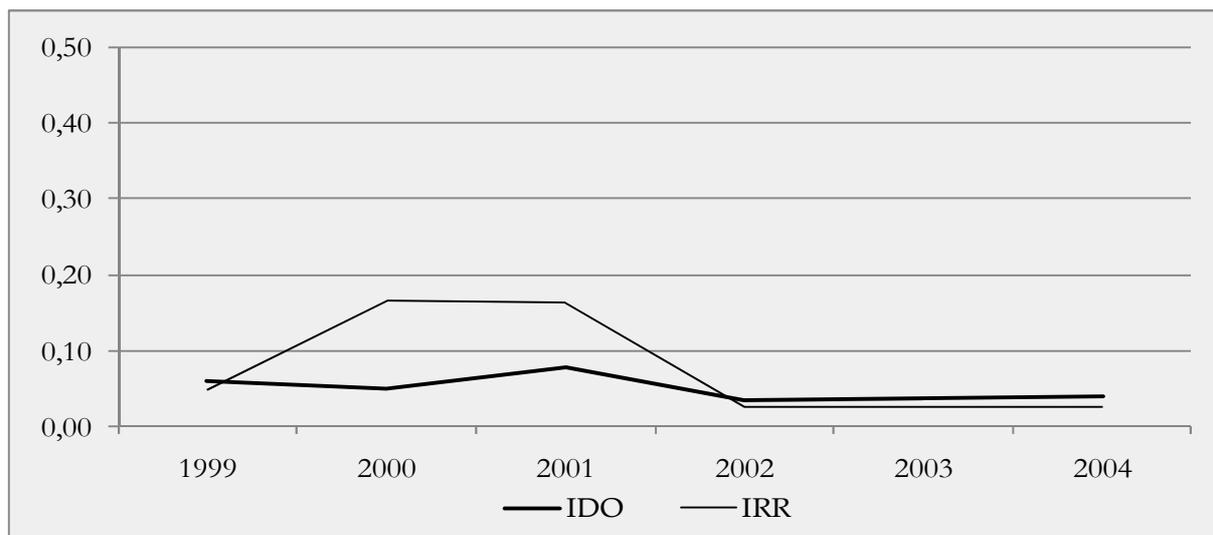
La tabella A1 riporta statistiche descrittive del campione casuale della popolazione di interesse per il 2004, preso come anno di esempio. Il numero di individui osservati è superiore al milione. Essi hanno avuto 1.276.000 *job* (detto altrimenti rapporti lavorativi sostanziali), il che si traduce in circa 1,2 *job* per individuo; vi è una netta prevalenza di *job* operai (il 58%); la frazione di *job* associati a contratti temporanei è pari a un quarto. L'affinamento introdotto consiste nell'utilizzo degli episodi contributivi, invece che dei *job*, per approssimare gli episodi di lavoro: in tal modo giungiamo a identificare 1.433.000 episodi, con un incremento del 12% nella precisione con cui ricostruiamo le carriere lavorative. Negli episodi contributivi si nota una maggiore presenza di donne, giovani e

Tabella A1. Statistiche descrittive dell'archivio integrato WHIP-ECO, anno 2004

	<i>Individui</i>	<i>Job</i>	<i>Episodi contributivi</i>	
<i>Numero</i>	1.133.423	1.311.173	1.433.018	
<i>Settimane retribuite</i>	41,4	33,9	31,6	
<i>Percentuale di donne</i>	39,6%	39,7%	40,6%	
<i>Stranieri</i>	16,9%	17,8%	17,9%	
<i>Classi di età:</i>				
	Fino a 29 anni	25,2%	26,8%	27,3%
	30-49 anni	57,7%	57,8%	57,2%
	50 anni e oltre	17,1%	15,4%	15,5%
<i>Qualifica:</i>				
	Apprendista	5,5%	5,5%	
	Operaio	54,5%	54,8%	
	Impiegato	31,5%	32,1%	
	Quadro/Dirigente	8,5%	7,6%	
<i>Scadenza contratto:</i>				
	Indeterminato	74,8%	73,0%	
	A termine	25,2%	27,0%	

Fonte: nostre elaborazioni sull'archivio integrato WHIP ECO.

Figura A1. Percentuale di mancati abbinamenti tra episodi IDO e IRR ed episodi di lavoro WHIP-ECO, 1999-2004



Fonte: nostre elaborazioni sull'archivio integrato WHIP ECO.

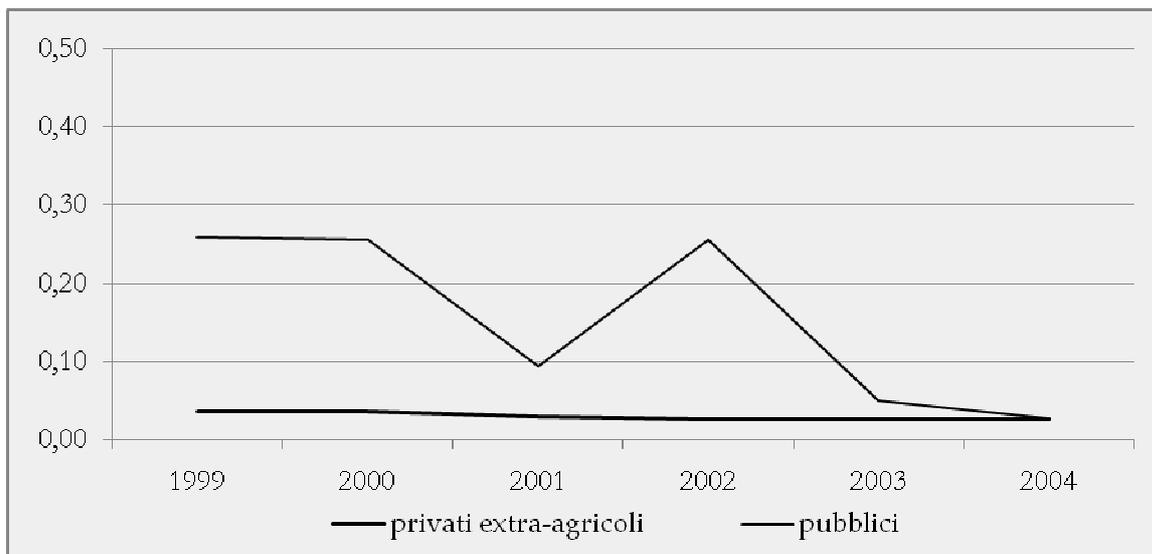
stranieri, segno che per questi gruppi di lavoratori vi è una maggior discontinuità dei rapporti di lavoro.

Per vagliare la bontà con cui abbiamo ricostruito le carriere lavorative abbiamo svolto due esercizi: l'uno di abbinamento degli episodi di IDO e di IRR con gli episodi di lavoro, l'altro, per i percettori di IDO che sono stati abbinati, di calcolo dei requisiti di ammissibilità.

Quanto al primo esercizio, guardiamo alla possibilità di raccordare gli episodi di disoccupazione con indennità, rispettivamente IDO e IRR, agli episodi di lavoro che li hanno generati. Nella figura A1 presentiamo i risultati per entrambi i tipi di indennità sull'intero periodo considerato. Si rileva per il biennio 2000-2001 un problema di attrito, leggero per i percettori di IDO, più evidente nel caso dei percettori di IRR, per i quali la percentuale di mancati abbinamenti è sopra al 16%. Viceversa, dal 2002 in avanti entrambe le misure hanno una percentuale di mancati abbinamenti inferiore al 4%. Valori decisamente soddisfacenti, in assoluto e ancor più se confrontati con i livelli di abbinamento dell'ordine del 60% che si ottengono col solo archivio WHIP, cioè a dire utilizzando il *job* come unità di osservazione per le carriere.

Col secondo esercizio di validazione abbiamo selezionato tutti i percettori di IDO e ne abbiamo calcolato l'ammissibilità con riguardo ai requisiti assicurativo e contributivo a partire dai dati sulle carriere lavorative, limitandoci ovviamente ai soli abbinati. La figura A2 riporta l'andamento della percentuale di falsi negativi generati dalla procedura, di casi cioè in cui il calcolo dei requisiti per un percettore dà esito negativo, nel periodo 1999-2004. La linea spessa riguarda i lavoratori che fanno parte della popolazione di riferimento dell'archivio corrente WHIP, i dipendenti privati extra-agricoli. Per essi si nota che il numero di falsi negativi è estremamente basso, a fine periodo intorno al 2,5%, ampiamente giustificabile con residui problemi di misura – ad esempio, il pagamento di contributi in paesi esteri con i quali esistono convenzioni apposite o il completamento di pratiche di riconoscimento di contributi dovuti ma non versati dalle imprese. La linea sottile riguarda, invece, quelli che per brevità indichiamo come dipendenti pubblici: lavoratori che, pur essendo dipendenti della pubblica amministrazione, sono osservabili negli archivi dell'INPS, e in WHIP, poiché versano i contributi DS; si tratta dei dipendenti non di ruolo assunti con

Figura A2. Percentuale di falsi negativi nel calcolo dei requisiti assicurativo e contributivo tra i percettori di IDO, dipendenti privati extra-agricoli e pubblici non di ruolo, 1999-2004

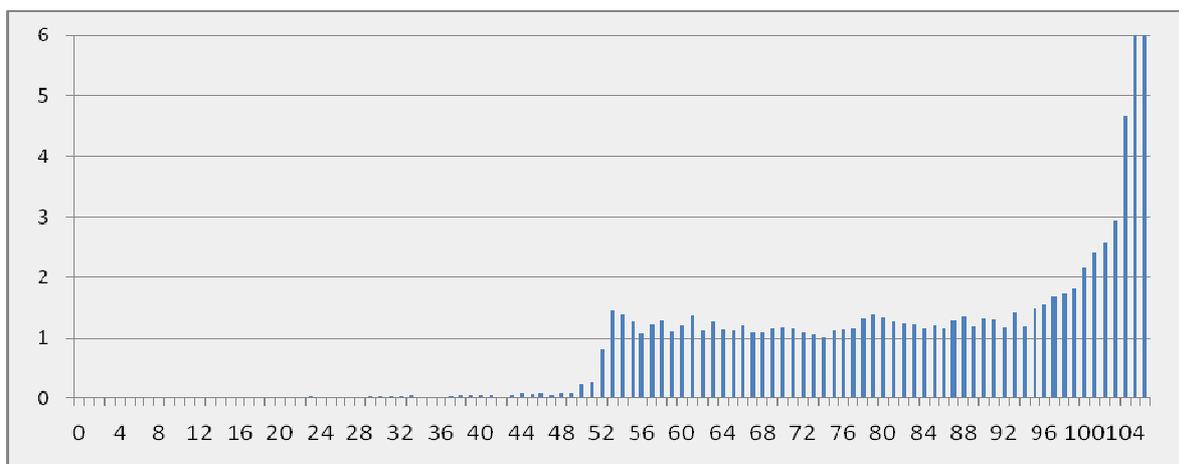


Fonte: nostre elaborazioni sull'archivio integrato WHIP-ECO.

contratti a termine, ad esempio i supplenti nella scuola. È evidente come i problemi di attrito prima segnalati riguardano esclusivamente i dipendenti pubblici, con la conseguenza che fino al 2002 vi sono notevoli difficoltà nell'identificazione della condizione di ammissibilità. Nel 2003-2004, tuttavia, la percentuale di falsi negativi cala sensibilmente fino ad un livello di qualità paragonabile a quanto raggiunto per i dipendenti privati.

A ulteriore validazione della bontà della ricostruzione delle carriere, la figura A3 presenta, per i dipendenti privati extra-agricoli percettori di IDO, la distribuzione del numero di settimane retribuite nei due anni precedenti la perdita del lavoro. È ben visibile l'ammucchiamento a partire dalle 52 settimane del requisito contributivo, che corrobora la precisione con la quale esso è stato identificato.

Figura A3. Numero di settimane retribuite nei due anni precedenti la perdita del lavoro tra i percettori di IDO, solo dipendenti privati extra-agricoli, anno 2004



Fonte: nostre elaborazioni sull'archivio integrato WHIP-ECO.

Riferimenti bibliografici

Abowd, J.M. e O. Ashenfelter (1981), *Anticipated Unemployment, Temporary Layoffs, and Compensating Wage Differentials*, in S. Rosen (a cura), *Studies in Labor Markets*, Chicago, University of Chicago Press.

Aleksynska, M. e M. Schindler (2011), *Labor Market Regulations in Low-, Middle- and High-Income Countries: A New Panel Database*, International Monetary Fund WP/11/54, Washington, D.C..

Anastasia, B., G. Emireni, L. Bertazzon, M. Disarò e M. Rasera (2011), *Chi percepisce l'indennità di disoccupazione? Tassi di copertura e selettività dei requisiti richiesti*, Tartufo n. 38, Venezia, Veneto Lavoro.

Anastasia, B., M. Mancini e U. Trivellato (2009), *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, Working Paper n. 112, Roma, ISAE.

Atkinson, A.B. e J. Micklewright (1991), *Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review*, "Journal of Economic Literature", 29 (4), pp. 1679-1727.

Banca d'Italia (2011), *Relazione annuale 2010*, Roma.

Berton, F., M. Richiardi e S. Sacchi (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, Il Mulino.

CNEL (1991), *Osservazioni e proposte su "La riforma dell'indennità ordinaria di disoccupazione" (Assemblea, 30 ottobre 1991)*, Roma.

CNEL (a cura) (1995), *Indennità di disoccupazione*, Documenti CNEL, 61, Roma.

Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997), *Relazione finale*, Roma.

Contini, B. e U. Trivellato (a cura) (2005), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Bologna, Il Mulino.

Dell'Aringa, C. e T. Treu (a cura) (2009), *Le riforme che mancano*, Bologna, Il Mulino.

Elmagarmid, A.K., P.G. Ipeirotis e V.S. Verykios (2007), *Duplicate Record Detection: A Survey*, "IEEE Transactions on Knowledge and Data Engineering", (19) 1, pp. 1-16.

Eurostat (2008), *European Social Statistics - Social protection Expenditure and receipts - Data 1997-2005*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Feldstein, M. (1976), *Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment*, "Journal of Political Economy", 84 (5), pp 937-957.

Feldstein, M. (1978), *The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment*, "American Economic Review", 68 (5), pp 834-46.

Guerzoni, L. (a cura) (2008), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.

Immervol, H., P. Marianna e M. Mira d'Ercole (2004), *Benefit Coverage Rates and Household Typologies: Scope and Limitations of Tax-Benefit Indicator*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 20, Paris.

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

- Kojanec G. (dir.) (1969), *Convenzioni e raccomandazioni della Organizzazione Internazionale del Lavoro 1919-1968*, a cura della SIOI, Padova.
- Lagala, C. (1995), *L'esperienza delle cooperative agro-industriali della Romagna*, in CNEL (a cura) (1995), cit..
- Leombruni, R. (2005), *WHIP, il Work Histories Italian Panel*, in B. Contini e U. Trivellato (a cura), cit..
- Leombruni, R. e R. Quaranta (2005), *Eppure si muoveva già: una breve storia della mobilità dei lavoratori in Italia*, in B. Contini e U. Trivellato (a cura), cit..
- Leombruni, R., R. Quaranta e C. Villosio (2010), *Note di pubblicazione di WHIP v. 3.2*, WHIP Technical Report no. 1/2010, Moncalieri, LABORatorio R. Revelli.
- Liso, F. (1995), *L'indennità ordinaria di disoccupazione: considerazioni generali sull'istituto*, in CNEL (a cura), cit. [anche in "Lavoro e relazioni industriali", 1994, n. 2].
- Mazzarella, G. (2010), *Identificazione degli effetti del sussidio di disoccupazione mediante regression discontinuity design*, Tesi di laurea magistrale, Università di Padova
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2001), *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per un società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2007), *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2008), *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma.
- O'Connor, J. (1962), *Seasonal Unemployment and Unemployment Insurance*, "The American Economic Review", 52 (3), pp. 460-471.
- Pirrone, S. e P. Sestito (2006), *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna, Il Mulino.
- Pugliese E. (1995), *Alcune osservazioni di sintesi sui risultati della ricerca*, in CNEL (a cura di), cit..
- Sestito, P. (2006), *Gli ammortizzatori sociali in Italia: un'anomalia qualitativa e non solo quantitativa*, "AREL Europa Lavoro Economia", Novembre, pp. 36-44.
- Topel, R.H. (1983), *On Layoffs and Unemployment Insurance*, "The American Economic Review", 73 (4), pp. 541-559.
- Trivellato U. (a cura) (2008a), *SARA Lavoro: proposta per un sistema di archivi per analisi sul lavoro*, Commissione di Indagine sul Lavoro, Rapporto n. 9, Roma, CNEL.
- Trivellato U. (a cura) (2008b), *Cambiamenti del lavoro, protezione sociale e politiche attive del lavoro*, Commissione di Indagine sul Lavoro, Rapporto n. 10, Roma, CNEL
- United States Department of Labor (2011), *Comparison of State Unemployment Laws*, Washington, D.C., U.S. Department of Labor.
- Vroman, W. (2009), *Unemployment Insurance: Current Situation and Potential Reforms*, Washington, D.C., The Urban Institute (mimeo).