

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

COMMISSIONE PER LA GARANZIA DELL'INFORMAZIONE STATISTICA

**IMPEGNI CONNESSI A INDICAZIONI COMUNITARIE
NELL'AREA DELLE STATISTICHE DEL LAVORO**

Rapporto di Ricerca

03.02

Luglio 2003

a cura di:

Adalgiso Amendola

Barbara Buldo

Ernesto Floro Caroleo

Sergio Destefanis

Enrico Rettore

La Commissione per la garanzia dell'informazione statistica (CGIS), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il decreto legislativo n. 322 del 1989, art.12, è un organo collegiale indipendente chiamato a garantire il principio della imparzialità e della completezza dell'informazione statistica. A tal fine, la CGIS vigila: (a) sulla imparzialità e la completezza dell'informazione statistica; (b) sulla qualità delle metodologie statistiche e delle tecniche informatiche impiegate nella raccolta, nella conservazione e nella diffusione dei dati; (c) sulla conformità delle rilevazioni alle direttive degli organismi internazionali e comunitari; (d) e contribuisce alla corretta applicazione delle norme che disciplinano la tutela della riservatezza delle informazioni fornite all'Istat e ad altri enti del Sistema statistico nazionale, segnalando anche al Garante per la protezione dei dati personali i casi di inosservanza delle medesime norme o assicurando altra collaborazione nei casi in cui la natura tecnica dei problemi lo richieda.

La serie "Rapporti di ricerca" raccoglie i risultati di attività di appositi gruppi di lavoro, promossi e coordinati dalla CGIS in relazione all'adempimento dei propri compiti.

La responsabilità del contenuto del rapporto è degli autori, e non coinvolge la Commissione.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

COMMISSIONE PER LA GARANZIA DELL'INFORMAZIONE STATISTICA

Antonio Golini, *Presidente*

Achille Chiappetti

Pierluigi Ciocca

Marisa Civardi

Giulio De Petra

Giovanni De Simone

Salvatore Distaso

Cesare Imbriani

Ornello Vitali

Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica

Via del Tritone, n.142

00187 Roma

tel. ++39-6-6779.6285

fax ++39-6-6779.6525

e-mail: garanziastatistica@palazzoehigi.it

INDICE

PREMESSA	5
1. IL “PROCESSO DI LUSSEMBURGO” E GLI INDICATORI PER IL MONITORAGGIO DELLE POLITICHE DELL’OCCUPAZIONE	9
1.1. Il “Processo di Lussemburgo”	9
1.2. Il Piano d’azione nazionale per l’occupazione (NAP) e gli “indicatori comuni”	12
2. IL CONSIGLIO DI LISBONA E L’AGENDA SOCIALE EUROPEA	16
2.1. Il Consiglio di Lisbona: quadro di riferimento e indicatori strutturali	16
2.2. Il Consiglio di Nizza e l’Agenda Sociale Europea	19
3. LA RISPOSTA DELL’ITALIA: NAP E INDICATORI STATISTICI	21
3.1. Il NAP Italia: stato attuale e prospettive future	21
3.2. Il quadro istituzionale del NAP in Italia e il ruolo dell’Istat	23
3.3. Progetti inseriti nel Programma Statistico Nazionale (PSN)	25
4. IL REGOLAMENTO CE N.577/98 E LA NUOVA INDAGINE SULLE FORZE DI LAVORO	28
4.1. Le principali novità introdotte dal Regolamento CE n. 577/98	28
4.2. Come si sta muovendo l’Istat	29
4.2.1. Il disegno campionario e il piano di rotazione	30
4.2.2. La sostituzione delle unità di rilevazione	31
4.2.3. Il controllo dell’estrazione dalle liste anagrafiche	31
4.2.4. Lo svolgimento delle interviste	32
4.2.5. I modelli di rilevazione	33
4.2.6. La rete di rilevazione	34
4.2.7. La formazione dei rilevatori, supervisori e formatori	35
4.2.8. Il controllo della qualità dell’indagine	36
4.2.9. La fase di elaborazione dati	37
4.2.10. La ricostruzione delle serie storiche	37
4.2.11. La rilevazione dei redditi	37
4.3. Alcune valutazioni conclusive	38
5. DISOCCUPAZIONE: INDAGINI CAMPIONARIE E DATI AMMINISTRATIVI	39
5.1. Premessa	39
5.2. Definizione di disoccupazione secondo l’Istat	40
5.3. La disoccupazione in termini di stock e di flusso	41
5.4. I dati del Ministero del lavoro	44
5.5. La definizione di disoccupazione secondo il Collocamento	45
5.6. Il Sistema Informativo Lavoro (SIL)	48
5.7. Alcune osservazioni conclusive	50

6. L'ACTION PLAN ON EMU STATISTICAL REQUIREMENTS E GLI INDICATORI STATISTICI CONGIUNTURALI	51
6.1. L'Action Plan on EMU Statistical Requirements	51
6.2. La risposta dell'Istat: il Piano d'azione nazionale	53
6.3. Stato delle cose sulle azioni previste	55
6.4. I giudizi sulla risposta dell'Istat	60
6.5. Osservazioni conclusive	61
7. VALUTAZIONI CONCLUSIVE	65
Riferimenti bibliografici	75
APPENDICI	77
Appendice 1- I regolamenti comunitari e la risposta italiana	79
Appendice 2- La definizione di disoccupazione nel Regolamento (CE) n. 1897/2000	93

PREMESSA

I. Negli ultimi anni, impegnative indicazioni dell'Unione Europea hanno determinato una "domanda addizionale" di copertura tematica, di affidabilità e di tempestività di trasmissione nel campo dell'informazione statistica sul lavoro. La Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (CGIS) ha individuato, a riguardo, tre principali canali attraverso i quali si esplicita questa "domanda addizionale":

- le attività connesse al cosiddetto "processo di Lussemburgo", di coordinamento e di valutazione a scala comunitaria della nuova *Strategia europea per l'occupazione*; si tratta di un processo "ad alta intensità di indicatori", che richiede, a livello comunitario: (i) la definizione di indicatori condivisi, (ii) la messa a punto di *guidelines* comuni ed obiettivi misurabili, (iii) la predisposizione di piani annuali in cui le misure di *policy* sono definite e valutate sulla base di indicatori esplicitamente individuati, (iv) un'attività di valutazione e monitoraggio e di *benchmarking* alla quale i paesi membri sono sottoposti;
- le indicazioni, in termini di produzione e messa a disposizione di dati congiunturali sul lavoro, contenute nell'*Action Plan on EMU Statistical Requirements*, del 2000, alle quali l'Istat ha provato a dare risposta nel *Piano d'azione nazionale*;
- le indicazioni contenute nel *Regolamento CE n.577/98*, e nei successivi attuativi, che prevede la messa a regime, a partire dal 2002, della nuova indagine comunitaria sulle forze di lavoro.

A questi tre canali si deve aggiungere, a partire dal Consiglio di Lisbona del marzo 2000, il processo relativo alla politica sociale, che ha portato all'adozione dell'*Agenda Sociale Europea* e che prevede la messa a punto di indicatori strutturali, con significativi elementi di contatto e ricadute sulle *guidelines* della *Strategia Europea per l'Occupazione*, e sui relativi indicatori statistici.

Si tratta, dunque, di un articolato insieme di indicazioni e di impegni, relativi ad almeno tre tipologie di informazioni statistiche sul lavoro:

- *informazioni congiunturali* affidabili e più tempestivamente disponibili, in materia soprattutto di costo del lavoro;

- *informazioni sulle forze di lavoro* più accurate e comparabili a livello di UE ;
- *informazioni su dati statistici ed amministrativi* e di carattere strutturale, sufficientemente coordinate e coerenti a livello europeo.

A questo tipo di domanda addizionale, sia l'Istat, attraverso il *Piano di azione nazionale*, sia il Ministero del Lavoro, sulla base della messa a punto dei *Rapporti di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, hanno iniziato da tempo a dare una risposta.

II. Obiettivo generale di questa ricerca è appunto quello di valutare la risposta italiana agli impegni connessi alle indicazioni comunitarie nell'area delle statistiche del lavoro.

Ai fini di una corretta valutazione e in ordine alla individuazione di aspetti problematici e della eventuale messa a punto di correttivi a riguardo, è peraltro necessario:

- disporre di un quadro articolato delle indicazioni e degli impegni comunitari, con riguardo anche agli specifici regolamenti su una serie di informazioni statistiche in tema di lavoro, prodotti in questi anni;
- vagliare lo “stato dell'arte” della risposta italiana, oltre al piano delle attività predisposto dall'Istat e dal pertinente ufficio del Ministero del lavoro e avviare una procedura di monitoraggio di quanto programmato.

In ragione di ciò, la CGIS ha individuato i seguenti obiettivi specifici della ricerca:

- predisporre un circostanziato quadro degli impegni comunitari, stante la natura di “coordinamento aperto” – passibile di modifiche e affinamenti - del “processo di Lussemburgo” e fornire eventuali suggerimenti per migliorarne l'impianto delle informazioni di base e dell'attività di monitoraggio e valutazione;
- vagliare il piano di attività dell'Istat e del pertinente ufficio del Ministero del lavoro per rispondere agli impegni comunitari nei tre settori menzionati;
- seguire e valutare il procedere del piano stesso;
- individuare eventuali aspetti problematici – quanto a copertura o a metodi o a tempestività – e fornire indicazioni sui modi per affrontarli.

L'attività di ricerca si è articolata in due fasi: (a) una fase di raccolta di documentazione e di ricognizione della domanda di indicatori statistici connessa ai diversi "canali" individuati dalla Commissione; (b) una fase di valutazione della risposta italiana in materia di statistiche del lavoro, sia con riferimento agli indicatori strutturali, sia con riferimento alla messa a punto di indicatori congiunturali.

Per la fase (a), sono state svolte le seguenti attività:

- ricognizione del "processo di Lussemburgo", sulla base della raccolta e dell'analisi della documentazione comunitaria a riguardo; con particolare riferimento agli indicatori proposti in sede comunitaria ed a quelli utilizzati nei NAP;
- ricognizione "integrativa" del Consiglio di Lisbona e della successiva adozione dell'Agenda Sociale Europea, con riguardo alle attività di monitoraggio comunitario delle politiche sociali ed ai collegamenti con le indicazioni comunitarie nel contesto del "processo di Lussemburgo" in materia di informazioni statistiche sul lavoro;
- ricognizione e valutazione delle indicazioni contenute nel Regolamento CE n. 577/98 e suoi attuativi, relativo alla messa a punto per il 2002 della nuova rilevazione campionaria sulle forze di lavoro.
- ricognizione e valutazione dei fabbisogni di informazioni statistiche congiunturali indicati nell'*Action Plan for EMU*.

Relativamente alla fase (b) l'attuazione del programma di ricerca ha riguardato le seguenti attività:

- analisi del contesto istituzionale e delle modalità di organizzazione e di attuazione della risposta italiana alle indicazioni UE sulla base di incontri con rappresentanti del Ministero del Lavoro (dott. Paolo Sestito e dott. Salvatore Pirrone) e con rappresentanti dell'Istat (dott.ssa Aurea Micali, dott. Saverio Gazzelloni e dott. Leonello Tronti).
- valutazione della risposta italiana, basata, in primo luogo, su una ricognizione dell'esistente in tema di informazioni statistiche sul mercato del lavoro¹, e in secondo luogo sull'esame di quanto previsto dall'Istat nel PSN e dal Ministero del

¹ Si è partiti, naturalmente, a riguardo, dal rapporto CGIS su "Lo stato dell'informazione statistica sul lavoro, con particolare riguardo la partecipazione al lavoro ed a retribuzioni e costo del lavoro", del luglio 2000.

Lavoro, anche attraverso i *Rapporti di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*;

- valutazione sull'attuazione delle nuove indicazioni regolamentari in materia di rilevazione campionaria delle forze di lavoro e sul collegamento tra indagini campionarie ed informazioni di origine amministrativa in tema di offerta di lavoro;
- analisi e valutazione della risposta dell'Istat in materia di informazioni statistiche congiunturali con il Piano d'azione nazionale, alla luce dell'incontro avuto in data 30/11/2001 con la dott.ssa Micali e il dott. Tronti dell'Istat, e del seminario Istat-Inps del 27/11/2002 (presentazione dell'Indagine OROS).

III. Il rapporto è articolato come segue. Nel primo paragrafo si analizza il “Processo di Lussemburgo”, con particolare riguardo al quadro di riferimento della nuova *Strategia Europea per l'Occupazione* ed agli indicatori per il monitoraggio delle politiche dell'occupazione. Nel secondo paragrafo viene proposta una ricognizione “integrativa” del processo comunitario relativo alle politiche sociali, connesso al Consiglio di Lisbona ed alla successiva adozione, con il Consiglio di Nizza, dell'Agenda Sociale Europea. Nel terzo paragrafo, dopo aver definito il quadro di riferimento dei Piani d'azione nazionali per l'occupazione (NAP), si esamina il quadro istituzionale del NAP in Italia e il ruolo dell'Istat e si valutano i principali progetti a riguardo inseriti nel *Programma Statistico Nazionale* (PSN). Nel quarto paragrafo, si propone una valutazione, sul Regolamento CE n. 577/98, relativo alla nuova indagine sulle forze di lavoro, esaminando, sia le principali novità introdotte dal Regolamento, sia come si sta muovendo l'Istat a riguardo. Nel quinto paragrafo si propone una valutazione comparativa tra le fonti campionarie e le fonti amministrative relative alle persone in cerca di occupazione. Nel sesto paragrafo, infine, si analizzano le indicazioni dell'*Action Plan on EMU Statistical Requirements* in tema di indicatori statistici congiunturali e si valuta la risposta dell'Istat, sulla base del Piano d'azione nazionale, di un monitoraggio sullo stato delle azioni previste e di una valutazione dei giudizi espressi sulla qualità e sui tempi di questa risposta.

1. IL “PROCESSO DI LUSSEMBURGO” E GLI INDICATORI PER IL MONITORAGGIO DELLE POLITICHE DELL'OCCUPAZIONE

1.1. Il “Processo di Lussemburgo”

Il cosiddetto “processo di Lussemburgo” ha avuto inizio con il “Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo sull'occupazione”, tenutosi il 20 e 21 novembre 1997, in occasione del quale l'UE, anticipando l'applicazione del Trattato di Amsterdam (2.10.1997) , per la parte riguardante la politica per l'occupazione, ha varato la *nuova strategia europea per l'occupazione*.

Com'è noto, il Titolo VIII del Trattato di Amsterdam individua nella crescita dell'occupazione in tutti i paesi membri, l'obiettivo prioritario comune (*common concern*) della fase della politica di convergenza dell'UE immediatamente successiva all'avvio dell'unione monetaria. L'idea chiave è che tutte le opzioni di *policy* comunitarie e, possibilmente, la politica economica di tutti i paesi membri, dovrebbero tener conto della *natura prioritaria dell'obiettivo occupazione*.

Per conseguire l'obiettivo si punta su una strategia unitaria e coordinata, nella convinzione che ciascun governo può ottenere risultati significativi in termini di creazione di posti di lavoro, solo in presenza di opzioni di *policy* coordinate, che evitino, ad esempio, rischi di *dumping sociale* e conseguenti fenomeni di esportazione della disoccupazione da uno stato all'altro dell'UE. Nella definizione e nell'attuazione di questa strategia viene riconosciuto un ruolo fondamentale, anche in termini di responsabilità, alle parti sociali, oltre che ai singoli governi nazionali.

L'opzione adottata nel Trattato a riguardo è quella di avviare, a livello comunitario, un processo multilaterale di coordinamento e di valutazione delle politiche per l'occupazione secondo procedure vincolanti per i singoli paesi². In particolare, nell'art.128 del Trattato è previsto che il Consiglio e la Commissione, trasmettono orientamenti al Consiglio europeo. Di essi gli Stati membri devono tener conto nella

² La natura vincolante delle indicazioni del Trattato ha introdotto, com'è stato notato, una significativa innovazione rispetto alla strategia per l'occupazione definita ad Essen (1994), accrescendo notevolmente il potere di coordinamento delle istituzioni europee anche nel campo delle politiche del lavoro e delle politiche sociali (Tronti, 2000)

definizione delle politiche nazionali in materia di occupazione nei *Piani d'azione nazionali per l'occupazione* (NAP). E' prevista, a riguardo, un'attività di valutazione dei NAP e la redazione di una relazione annuale comune sull'occupazione nei paesi dell'UE e sullo stato di attuazione degli orientamenti comunitari in tema di politiche per l'occupazione, il *Joint Employment Report*. Come possibile esito di quest'attività di coordinamento e di valutazione, il Consiglio Europeo può rivolgere raccomandazioni ai singoli Stati membri.

A tale scopo il Trattato prevede: (i) la istituzione di un *Comitato per l'occupazione e il mercato del lavoro* (Employment and Labour Market Committee), tra i ministri del lavoro dei paesi dell'Unione, come luogo di confronto sulle politiche strutturali e di valutazione dei risultati delle analisi sulle politiche; (ii) la costituzione di un *Comitato misto* per la definizione di un programma di azione per la valutazione comparativa delle politiche e la diffusione, tra i paesi membri, delle buone pratiche nel settore delle politiche per l'occupazione e il mercato del lavoro; (iii) lo sviluppo di *azioni di incentivazione* finalizzate a favorire ed agevolare l'implementazione delle politiche nazionali.

Nel quadro di quanto previsto nel Trattato di Amsterdam, nelle conclusioni della Presidenza viene esposta una "strategia coordinata per le politiche nazionali dell'occupazione", che dà concretamente avvio ad un processo di convergenza orientato al conseguimento di specifici obiettivi in termini di occupazione in tutti i paesi dell'Unione.

La strategia adottata, analogamente a quanto previsto nel trattato di Maastricht, è quella della programmazione per obiettivi, fondata sulla definizione, a livello di Unione, di 'orientamenti', o 'linee guida', basati su un'analisi comune della situazione e dei grandi assi della politica da seguire ai fini di un calo duraturo della disoccupazione. Sulla scorta di tale analisi, gli orientamenti fissano obiettivi concreti, il cui conseguimento è tenuto costantemente sotto controllo, secondo una procedura comune di valutazione dei risultati, a cui gli Stati membri sono tenuti a sottoporsi.

Nella definizione delle specifiche modalità di attuazione degli orientamenti, gli Stati membri devono rispettare il principio di sussidiarietà, le competenze in materia di occupazione dei diversi livelli di governo compreso il livello regionale, e le compatibilità con gli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Una volta adottati dal Consiglio su proposta della Commissione, gli *orientamenti* vengono inseriti in Piani d'azione nazionali per l'occupazione (*National Action Plans for Employment* o NAP). In essi ogni Stato membro indica in sintesi le principali misure adottate per mettere in pratica le *linee guida* dell'anno precedente, i più importanti risultati conseguiti e l'aggiornamento delle linee di intervento, per tener conto delle modifiche introdotte dai nuovi orientamenti. Con i NAP, dunque, gli *orientamenti* vengono tradotti in specifici obiettivi nazionali e opportunamente quantificati, ogniqualvolta possibile e appropriato, per essere poi tradotti in misure nazionali di carattere regolamentare, amministrativo o altro.

Gli Stati membri fissano i termini entro cui conseguire il risultato voluto, in considerazione, tra l'altro, delle risorse amministrative e finanziarie che è possibile mobilitare. Riveste, tuttavia, importanza cruciale, ai fini della coerenza e dell'efficacia dell'iniziativa nel suo complesso, che tutti gli Stati membri, nell'analizzare la propria situazione e nel definire le proprie politiche, si richiamino agli orientamenti comunitari e precisino nel NAP la propria specifica posizione rispetto a ciascun orientamento.

Per analogia con il principio di sorveglianza multilaterale, applicato nel processo di convergenza economica, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere ogni anno, al Consiglio e alla Commissione, i rispettivi NAP, corredati di una relazione sulle condizioni di attuazione. Su tale base il Consiglio esamina ogni anno il modo in cui gli Stati membri hanno tradotto gli orientamenti nella politica nazionale e presenta una relazione al Consiglio europeo, il quale può adottare gli indirizzi necessari per delineare gli orientamenti per l'anno successivo (Boll. UE 11-1997, punti da I.4.13 a I.4.16).

Le fasi di questo processo di coordinamento e valutazione possono essere sintetizzate nei seguenti passaggi:

- a dicembre il Consiglio Europeo indica le *linee-guida* per l'anno successivo;
- entro maggio i governi dei Paesi membri presentano i NAP alla Commissione Europea;
- entro luglio i Paesi membri sono tenuti a sottoporre alla Commissione i Rapporti di attuazione (*Implementation Reports*) riferiti al NAP dell'anno precedente;
- in autunno il Consiglio e la Commissione elaborano una Relazione comune sull'occupazione (*Joint Employment Report*); esso analizza come gli Stati membri

hanno applicato gli orientamenti relativi all'anno precedente, come hanno inserito gli orientamenti dell'anno in corso nei NAP e, Paese per Paese, il modo in cui le eventuali Raccomandazioni sono state recepite;

- a dicembre il Consiglio Europeo approva il *Joint Employment Report*, adotta le *Raccomandazioni* per i singoli Paesi membri, eventualmente formulate dal Consiglio e dalla Commissione, e definisce le *linee-guida* per l'anno successivo.

Le linee-guida vengono definite come obiettivi concreti nell'ambito dei seguenti quattro pilastri della *Strategia europea per l'occupazione*:

- migliorare l'*occupabilità*, sia degli inoccupati, che degli occupati;
- incoraggiare lo sviluppo dell'*imprenditorialità*, attraverso interventi orientati a incentivare la creazione e la sopravvivenza nuove imprese;
- accrescere l'*adattabilità* dei lavoratori e delle imprese al cambiamento tecnologico e organizzativo;
- sostenere le politiche in materia di *pari opportunità* tra i sessi.

L'obiettivo comune di queste quattro opzioni generali, che definiscono “..la strategia globale per l'occupazione, è di giungere a un aumento significativo del tasso di occupazione” (Boll. UE 11-1997, punto I.4.22).

1.2. Il Piano d'azione nazionale per l'occupazione (NAP) e gli “indicatori comuni”

Alla luce della centralità attribuita al coordinamento ed alla valutazione delle politiche, il *processo di Lussemburgo* va considerato nell'ottica di un processo “ad alta intensità di indicatori”. A tale proposito il Consiglio europeo sottolinea “l'importanza di indicatori comuni, stabiliti sulla base di dati statistici raffrontabili, per permettere una efficace attività di sorveglianza e valutazione delle politiche dell'occupazione, nonché l'individuazione delle *migliori pratiche*. Il Consiglio europeo conviene che siano adottati e attuati in tempi brevi gli strumenti e i mezzi a tal fine proposti” (Boll. UE 11-1997, punto I.4.17).

Ogni Stato membro riporta i dati e gli indicatori statistici nei NAP al fine di evidenziare i risultati conseguiti con le politiche adottate. La scelta dei dati e degli

indicatori da inserire nei NAP viene lasciata ai singoli Stati; tuttavia l'Eurostat e la Commissione europea hanno proposto, a riguardo, delle liste di indicatori.

L'Eurostat, in collaborazione con la Direzione Generale V (Employment, Industrial Relations, Social Affairs), in occasione del 28th Meeting of the Statistical Programme Committee, tenutosi a Brussels il 12 marzo 1998, ha elaborato una lista preliminare di indicatori da usare per il monitoraggio del processo per ciascuno dei quattro pilastri. La lista è stata sottoposta anche all'Employment and Labour Market Committee. La maggior parte dei dati sui quali vengono calcolati gli indicatori possono essere presi da fonti esistenti. In questa lista, per ciascun indicatore, vengono specificati: la fonte dei dati, la loro periodicità e i più recenti dati disponibili ed eventuali problemi (cfr. Annex 2 della documentazione relativa al 28th Meeting of the Statistical Programme Committee, tenutosi a Brussels il 12 marzo 1998 inserita in FORUM (1999))

Successivamente la Commissione europea, nel documento "Monitoring the employment guidelines: common policy indicators" presentato il 25 giugno 1998 a Brussels, ha proposto una lista di indicatori comuni che possono essere utilizzati per elaborare il Joint Employment Report. Questa lista deriva da quella dell'Eurostat e tiene conto dei numerosi suggerimenti e commenti formulati dai 10 Stati membri nel documento "Common indicators for monitoring the Employment Guidelines" (DGV, 27.03.1998). La definizione degli indicatori proposti tiene conto anche degli indicatori nazionali utilizzati nei diversi Stati membri per monitorare l'attuazione dei rispettivi NAP. Gli indicatori nazionali variano da Paese a Paese, riflettendo non solo le differenze fra le politiche, ma anche i differenti sistemi statistici.

I Joint Employment Reports - Anni 2000 e 2001 – sono corredati di allegati statistici, in cui vengono riportati gli indicatori e le rispettive definizioni (cfr. "Statistical Annex" del Joint Employment Report 2000 e Annex 1-Annex 2 del Joint Employment Report 2001 (Draft)); gli indicatori calcolati sono, per la maggior parte, di fonte Eurostat o derivano dai NAP dei singoli Stati membri.

In particolare, in ciascun NAP, le politiche vengono monitorate sulla base di indici specifici nazionali, ma alcuni indici devono essere comunque consistenti con gli indicatori comuni definiti per tutta l'Unione europea. Infatti, a livello dell'UE la Commissione e gli Stati membri hanno convenuto una serie di indicatori di base di efficienza dell'occupazione che misurano i risultati globali delle politiche. L'attenzione

è rivolta, in particolare, agli indicatori comuni di *policy* (indicatori di *input* e indicatori di *output*), che misurano l'obiettivo della specifica misura di *policy*, i risultati ottenuti e l'accesso dei beneficiari all'azione avviata³. Si tratta di indici che devono essere elaborati direttamente dagli Stati membri; essi, tuttavia, richiedono dati che spesso non sono disponibili o quando lo sono, non sempre sono comparabili tra gli Stati membri. Ad esempio, nei Paesi nei quali esistono le liste di collocamento, si evidenziano differenze sostanziali dovute alle diverse definizioni e ai diversi metodi di trattamento dei dati; vi sono, peraltro, Paesi dell'UE nei quali questo tipo di dati non esiste affatto. Ciò implica che non risulta facile monitorare le politiche del lavoro attuate dai singoli Stati. Si tratta, peraltro, di un compito ambizioso, che implica una riforma delle fonti dei dati amministrativi nazionali volta a consentire una maggiore comparabilità su base europea.

Per quanto riguarda i dati e gli indicatori statistici che devono essere elaborati dai diversi Stati membri per monitorare le politiche sull'occupazione, nel *Joint Employment Report* del 2001 si specifica che il lavoro sullo sviluppo e l'utilizzo di indicatori precisi e raffrontabili deve continuare, con particolare riguardo agli indicatori di qualità ed efficacia (efficienza) delle politiche. Nella parte del rapporto riguardante gli sviluppi futuri si richiede: (i) di continuare lo sviluppo di indicatori per stimare i progressi delle linee guida, con particolare enfasi a "gender pay gaps" e "care services" per i bambini e gli altri dipendenti; (ii) di sviluppare indicatori sulla qualità del lavoro ("quality at work"), prendendo come base la comunicazione della Commissione su "Investing in Quality" (COM(2001)313 final).

Sempre in relazione all'elaborazione degli indicatori statistici, all'interno dell'*Employment Committee* vi è un gruppo di lavoro (*Indicator Working Group*) che si occupa dello studio degli indicatori per il monitoraggio delle politiche per l'occupazione. Sull'attività del gruppo non sembrano esserci materiali ufficiali, ma solo strumenti di lavoro.

Infine, negli ultimi quattro anni l'Eurostat ha sviluppato un data-base europeo sulle politiche del lavoro (*Labour Market Policies*). Si tratta di un data-base che avrebbe dovuto essere diffuso e che consente di disporre di indici per la valutazione delle misure di politica per l'occupazione comparabili tra Paesi. Questo data-base presenta elementi

³ Per la definizione degli indicatori di *input* e di *output* cfr. "Statistical Annex" del *Joint Employment*

di differenziazione, ma anche punti di contatto con gli indicatori statistici utilizzati nei NAP. Nel data-base dell'Eurostat le informazioni sono inserite cercando di fornire un quadro armonizzato delle politiche adottate dai diversi Paesi, ivi incluse, a differenza del NAP, le politiche passive del lavoro e le attività ordinarie del collocamento.

2. IL CONSIGLIO DI LISBONA E L'AGENDA SOCIALE EUROPEA

2.1. Il Consiglio di Lisbona: quadro di riferimento e indicatori strutturali

Com'è noto il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, ha dato un notevole e rinnovato impulso alla costruzione di indicatori strutturali, finalizzati alla valutazione dell'efficacia delle politiche economiche e sociali. Ciò ha significative ricadute sulla ridefinizione degli obiettivi legati alla *Strategia Europea per l'Occupazione* e, di conseguenza, sulla individuazione degli indicatori statistici del *Joint Employment Report*, connessa al “processo di Lussemburgo”.

In quella occasione è stata adottata dai capi dei governi dei paesi dell'Unione una nuova strategia di politica economica per il primo decennio del 2000. I settori di azione individuati sono: (i) occupazione, (ii) innovazione e ricerca, (iii) riforme economiche, (iv) coesione sociale.

Il Consiglio di Lisbona e il successivo Consiglio di Feira hanno, inoltre, stabilito che, in occasione del Consiglio europeo che si tiene in primavera (di norma dedicato alle questioni economiche e sociali), la Commissione Europea venga invitata a presentare un rapporto annuale di sintesi sullo stato di avanzamento delle linee di azione. Il rapporto deve essere basato su un set di indicatori statistici strutturali, predisposto a partire dall'autunno precedente.

Al 2002 sono state predisposte due Relazioni di sintesi, per il 2001⁴ e per il 2002⁵. A questo proposito riveste notevole importanza il Rapporto dell'Economic Policy Committee (EPC) all'ECOFIN⁶, dal momento che, oltre a fornire una prima opinione sul ristretto set di indicatori individuati dalla Commissione per il *Rapporto di sintesi*, si propone di operare una sintesi ed un coordinamento tra i vari set di indicatori utilizzati nell'ambito dei “processi” attuativi della politica economica in ambito UE; uno dei quali è appunto il Processo di Lussemburgo.

⁴ Per gli indicatori proposti cfr. Allegati 1 e 2 di Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione della Commissione: gli indicatori strutturali*, COM(2000) 594 final, Brussels 26 ottobre 2000.

⁵ Per gli indicatori proposti cfr. Allegati 1-2-3-4 di Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione della Commissione: gli indicatori strutturali*, COM(2001) 619 final, Brussels 30 ottobre 2001.

Nel Rapporto dell'EPC si individuano tre gruppi di indicatori:

- *indicatori di performance*, utilizzati per il Rapporto di sintesi; si tratta di un numero ristretto di indicatori finalizzato alla valutazione dell'efficacia delle politiche orientate al conseguimento degli obiettivi strategici individuati;
- *indicatori di policy*, finalizzati alla verifica delle *Board Economic Policy Guidelines*;
- *indicatori di dettaglio*, in parte ancora da sviluppare, finalizzati al monitoraggio dello stato di avanzamento delle procedure di coordinamento e dei piani di azione, relativi alle singole aree di *policy* di competenza delle differenti sezioni del Consiglio.

Per quanto riguarda, in particolare, le tematiche dell'occupazione, gli indicatori di dettaglio sono quelli individuati dall'*Employment Committee* nel *Joint Employment Report* annuale. Essi hanno, come si è detto, appunto lo scopo di verificare lo stato di avanzamento della strategia europea per l'occupazione definita nell'ambito del processo di Lussemburgo e l'aderenza ad essa dei vari NAP. Con riferimento alle tematiche sociali, gli indicatori di dettaglio sono quelli proposti nell'ambito della *European Social Agenda* dal *High Level Group on Social Protection*, finalizzati a verificare lo stato di avanzamento nel raggiungimento degli obiettivi di coesione sociale e di miglioramento dei sistemi di protezione sociale. Un altro gruppo di indicatori che rivestono una notevole importanza dal punto di vista dell'analisi del mercato del lavoro è quello relativo alla identificazione delle problematiche regionali⁷.

Per il I° rapporto di sintesi la Commissione Europea ha predisposto 27 indicatori chiave che riguardano le 4 aree d'intervento individuate in occasione del Consigli di Lisbona (occupazione, innovazione e ricerca, riforme economiche e coesione sociale) più alcuni indicatori di fondo che misurano la performance dell'economia⁸. In

⁶ Economic Policy Committee, *Report by the Economic Policy Committee to ECOFIN on "Structural Indicators: an instrument for better structural policies"*, EPC/ECFIN/608/00-fin, Brussels 26 ottobre 2000.

⁷ Cfr. *EU structural policy indicators for the identification of problem regions*, Regional Policy Series, Regi 104 EN, 9, 1998, European Parliament.

⁸ I criteri generali di scelta del set di indicatori sono stati: rilevanza dal punto di vista delle policy, limitatezza nel numero, stabilità e flessibilità, facilità di lettura, coerenza e non sovrapposizione, disponibilità in tempi brevi, comparabilità tra i paesi membri con altri paesi *benchmark*, derivazione prevalente dal Sistema Statistico Europeo (SSE).

particolare, per quanto riguarda gli indicatori che dovrebbero servire a valutare la capacità dell'azione comunitaria di creare nuovi posti di lavoro sono stati scelti:

- il tasso di occupazione
- il tasso di occupazione femminile
- il tasso di occupazione dei lavoratori anziani
- il tasso di disoccupazione
- il tasso di disoccupazione di lunga durata
- un indice di formazione permanente (partecipazione di adulti all'istruzione e alla formazione)
- aliquota fiscale sui lavoratori a bassa retribuzione

Tra gli indicatori da sviluppare sono stati scelti:

- il flusso della disoccupazione di lunga durata
- la qualità del lavoro
- i posti vacanti
- l'aliquota d'imposta effettiva marginale

Si tratta, naturalmente, di una lista di indicatori destinata ad essere modificata ed integrata. Dopo il Consiglio di Stoccolma è stato modificato il set di indicatori e sono state introdotte alcune interessanti novità. In primo luogo, poiché, a seguito del Consiglio di Goteborg, si è deciso di aggiungere una nuova area strategica, gli indicatori sono diventati 36. Per quanto riguarda l'occupazione, sono stati introdotti due nuovi indici: il divario retributivo tra i sessi e un indice di qualità relativo agli infortuni sul lavoro. Il tasso di occupazione femminile è stato inglobato nel tasso di occupazione complessivo, mentre il tasso di disoccupazione è stato inserito tra gli indicatori relativi alla situazione economica generale e il tasso di disoccupazione di lunga durata è stato inserito tra gli indicatori relativi alla coesione sociale.

2.2. Il Consiglio di Nizza e l'Agenda Sociale Europea

Nel secondo *Rapporto di Sintesi* si riflette il nuovo indirizzo definito nell'*Agenda Sociale Europea*, approvata dal Consiglio Europeo di Nizza⁹. Esso, com'è noto, qualificando la strategia definita dal Consiglio di Lisbona, individua l'obiettivo di "realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale", da perseguire attraverso la promozione della "qualità" in tutte le aree della politica sociale: *formazione, lavoro, relazioni industriali e politica sociale*¹⁰.

Con riferimento all'obiettivo della creazione di nuovi e migliori posti di lavoro, proposto dall'Agenda Sociale, la Comunicazione della Commissione si occupa in particolare di definire indicatori di qualità, soprattutto con riferimento alla qualità nel lavoro: condizioni del lavoro, salute e sicurezza, remunerazioni, parità di genere, bilanciamento tra flessibilità e sicurezza, relazioni sociali¹¹. Gli indicatori proposti sono divisi in due categorie:

- *Indicatori relativi alle caratteristiche della prestazione lavorativa*: caratteristiche oggettive ed intrinseche, grado di soddisfazione del lavoro, remunerazioni, compensi non salariali, tempo di lavoro, qualifiche formazione, prospettive di avanzamenti di carriera, contenuti della prestazione lavorativa, *matching* tra le caratteristiche del lavoro e del lavoratore.
- *Indicatori legati al lavoro e al contesto complessivo del mercato del lavoro*: parità di genere, sicurezza e salute, flessibilità e sicurezza, accesso al lavoro, bilancio lungo l'intero arco della vita lavorativa, dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori, diversità e non discriminazione.

Va segnalato, a riguardo, che gran parte dei temi proposti dall'*Agenda Sociale* sono in realtà già presenti nelle *guidelines* della *Strategia Europea per l'Occupazione*;

⁹ Cfr. l'allegato alle Conclusioni al Consiglio Europeo di Nizza: *European Social Agenda*, Bulletin EU 12-2000.

¹⁰ Gli obiettivi scelti per i primi cinque anni al fine di modernizzare il modello sociale europeo sono: (i) Nuovi e migliori posti di lavoro, (ii) Un rapporto bilanciato tra flessibilità e sicurezza, (iii) Lotta alla povertà e a tutte le forme di esclusione sociale e di discriminazione, (iv) Un più moderno sistema di protezione sociale, (v) La promozione alla parità di genere, (vi) Rafforzamento degli aspetti di politica sociale relativi all'allargamento.

¹¹ Per gli indicatori proposti cfr. Allegato 2 di Commission of the European Communities (2001), *Employment and social policies: a framework for investing in quality*, COM(2001) 313 final.

riscontrabili, ad esempio, nel pilastro 1, *occupabilità*, nel pilastro 3, *adattabilità*, nel pilastro 4, *pari opportunità*. Si tratta, in realtà, di una specificazione degli stessi obiettivi, orientata ad una maggiore attenzione agli aspetti qualitativi. Nel *Joint Employment Report* del 2002, un apposito capitolo viene, ad esempio, dedicato al problema della qualità del lavoro e alla inclusione sociale. Gli indicatori individuati a riguardo costituiscono pertanto una integrazione degli elementi statistici di valutazione connessi al Processo di Lussemburgo.

3. LA RISPOSTA DELL'ITALIA: NAP E INDICATORI STATISTICI

3.1. Il NAP Italia: stato attuale e prospettive future

Al 1998 l'Italia non disponeva dei dati di fonte amministrativa necessari nell'ambito del processo di Lussemburgo. Ai Piani di azione nazionale del 2000 e del 2001 sono, tuttavia, allegati delle Appendici statistiche. Per quel che riguarda il NAP 2000, i dati e gli indicatori statistici sono stati ricavati dal *Rapporto di Monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, redatto dal Gruppo di lavoro per il monitoraggio degli interventi di politica occupazionale e del lavoro e pubblicato nel giugno 2000¹². Il Rapporto ha, infatti, presentato nel dettaglio le singole misure, classificandole, sia con riferimento alle linee guida d'interesse, sia con riferimento agli schemi statistici standard in uso a livello internazionale (in particolare la classificazione LMP di Eurostat).

Come già detto, ogni Stato membro può decidere i dati e gli indicatori da inserire nel NAP, ma alcuni indicatori devono comunque essere coerenti con gli *indicatori comuni di policy* (indicatori di *input* e indicatori di *output*), definiti per tutta l'UE. Il nostro paese non è ancora in grado di calcolare tutti gli indicatori di *policy*, perché i *Centri per l'impiego* non dispongono di questi dati, o non ne dispongono in forma utilizzabile. Nel *Joint Employment Report* del 2001, viene osservato che il NAP italiano non fornisce indicatori di input o di output, come invece richiesto nelle *Raccomandazioni*. Nel NAP 2001, comunque, l'Italia ha fatto un tentativo per mettere a punto e calcolare alcuni di questi indicatori (cfr. Tab. 3 del *Piano di azione nazionale per l'occupazione 2001*, pag. 12).

La carenza di dati per il monitoraggio delle politiche del lavoro, e in particolare dei dati di fonte amministrativa per il calcolo degli indicatori di input e di output, è dovuta in particolare al ritardo nell'avvio del SIL (Sistema Informativo del Lavoro-*Employment Information System*), come sottolineato anche nel *Joint Employment Report* del 2001. In esso viene anche evidenziato che nella situazione del mercato del lavoro dell'Italia, caratterizzato da elevati tassi di disoccupazione giovanile e di

¹² I dati in questione sono quelli dell'*Appendice I – Statistiche del lavoro e dati sulle politiche del lavoro* del Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro, giugno 2000.

disoccupazione di lunga durata, la mancata implementazione del SIL ostacola l'avvio dell'approccio preventivo.

Anche la Commissione di garanzia per l'informazione statistica, nel Parere espresso sul PSN 2002-2004, ha rilevato come “nulla continui ad apparire nel PSN relativamente alle linee di realizzazione del SIL previsto dalla legge 196/97” e ha rinnovato l'invito al Ministero del Lavoro e all'Istat “ad affrontare la questione in maniera coordinata e ad avviare un organico progetto di revisione e riqualificazione delle fonti, che valorizzi questa importante fonte amministrativa”.

Nelle *Raccomandazioni* del Consiglio del 2000, l'Italia era stata invitata anche a “proseguire gli sforzi mirati a migliorare il sistema statistico di monitoraggio, in modo da fornire entro il 2000 gli indicatori sulla prevenzione e l'attivazione, conformemente alle definizioni e ai metodi concordati”.

Può essere utile, a riguardo, riportare quanto, in risposta a questa raccomandazione, afferma il Ministero del Lavoro, nel Rapporto di attuazione del NAP dell'anno 2000 (aprile 2000): “Sul sistema di monitoraggio, il Governo sta operando per recuperare un notevole ritardo. La ragione è da riconnettere all'enfasi posta in passato più sul controllo dei macro-aggregati finanziari – anche in relazione al rispetto dei parametri del Patto di Stabilità – che sulla valutazione d'efficacia dei singoli provvedimenti. Le statistiche derivanti dal sistema della protezione sociale sono rimaste, perciò, prevalentemente focalizzate sull'evoluzione della spesa. Tuttavia, la legge n. 144/1999 ha previsto la costituzione, presso tutte le Amministrazioni centrali e regionali, di apposite Unità di Valutazione degli investimenti e delle politiche pubbliche, che dovrebbero operare in rete. Diverse sedi di monitoraggio interistituzionale sono state istituite. Tra quelle di più diretto interesse ai fini del NAP va citato: il monitoraggio, presso la Presidenza del Consiglio, del Master Plan su Istruzione e Formazione; presso la stessa sede confluiscono le attività di monitoraggio per la verifica del Patto Sociale del dicembre 1998. Il Ministero del Lavoro, in stretto raccordo con le Regioni e gli Enti Locali, avvierà a breve un *master plan* sui servizi pubblici per l'impiego, quale attività di indirizzo, coordinamento e monitoraggio sullo stato di avanzamento della riforma dei servizi, in rapporto alle risorse dei Fondi Strutturali 2000-2006. Presso lo stesso Ministero del Lavoro opera, dall'inizio del 2000, un gruppo di lavoro interistituzionale per il monitoraggio delle politiche del lavoro e occupazionali. Questo gruppo di lavoro

coordina le attività di monitoraggio delle diverse linee d'attività ricomprese nel NAP, basandosi tanto su indicatori statistici quanto sulle rilevazioni di tipo amministrativo (per misura e soggetto, per territorio e per genere). I programmi operativi nazionali e regionali, per il periodo 2000-2006, com'è noto, saranno accompagnati da comitati di sorveglianza con funzioni di monitoraggio e valutazione in itinere”.

Nelle *Raccomandazioni* del 2001, l'Italia è stata nuovamente sollecitata a sviluppare nel più breve tempo possibile il SIL e a continuare gli sforzi per migliorare e implementare il sistema statistico di monitoraggio.

Nel quadro del processo di Lussemburgo si iscrive anche il progetto ASMEL dell'Istat, che ha l'obiettivo di produrre un “Annuario di statistiche del mercato del lavoro”. Il progetto in questione intende verificare la fattibilità di una pubblicazione periodica che evidenzi lo stato attuale e le potenzialità delle informazioni sul mercato del lavoro prodotte dall'Istat e agevoli lo sviluppo e l'integrazione delle fonti informative. Un ulteriore obiettivo del progetto ASMEL è quello di verificare cosa è coperto dalle informazioni prodotte dall'Istat, cosa da informazioni prodotte dal Sistan o da altri soggetti, e cosa è invece scoperto e richiede la produzione di nuove indagini. Un altro aspetto metodologico fondamentale è quello della verifica del grado di effettiva integrabilità tra le diverse fonti Istat (non solo dal lato imprese e dal lato famiglie, ma anche al loro interno): la costruzione del *data-warehouse* o dei più opportuni indicatori, teoricamente corretti ma basati sull'incrocio di fonti diverse, potrebbe infatti non mostrarsi praticabile a causa di troppo marcate differenze metodologiche.

3.2. Il quadro istituzionale del NAP in Italia e il ruolo dell'Istat

Come si è visto, nei NAP vengono forniti anche dati e indicatori elaborati per valutare i risultati conseguiti con le politiche sull'occupazione intraprese. Ci si è, allora, chiesti qual è il ruolo svolto a riguardo *istituzionalmente* dall'Istat e se l'Istituto sia effettivamente coinvolto nell'elaborazione del NAP.

Il NAP in Italia viene redatto da un gruppo di lavoro nominato ogni anno dal Ministro del Lavoro e istituito presso il Gabinetto del Ministro. Il gruppo di lavoro è coordinato da un esperto di fiducia del Ministro e di esso fanno parte esperti, provenienti in netta prevalenza da amministrazioni pubbliche. Il gruppo incaricato di predisporre la proposta del NAP per l'anno 2001, era, ad esempio, composto da esperti

provenienti dal Ministero del Lavoro, dall'ISFOL, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento Affari Economici), ecc. Di tale gruppo di lavoro non faceva parte nessun esperto dell'Istat.

La partecipazione istituzionale dell'Istat all'elaborazione dei NAP non sembrerebbe, dunque, prassi corrente nel nostro Paese. Ciò potrebbe essere considerato tra i fattori all'origine del ritardo con cui l'Italia sta rispondendo alle raccomandazioni del Consiglio in materia di indicatori di input e di output delle politiche per l'occupazione.

Va tenuto presente, tuttavia, che, come già detto, l'allegato statistico del NAP viene elaborato contemporaneamente al *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro* di primavera, il quale è prodotto da un "gruppo di lavoro interistituzionale per il monitoraggio delle politiche del lavoro e occupazionali", sempre istituito presso il Gabinetto del Ministro del Lavoro, al quale partecipano, oltre ad esperti del Ministero del Lavoro, esperti di altre Amministrazioni tra le quali l'Istat. Questo gruppo di lavoro coordina le attività di monitoraggio delle diverse linee di attività incluse nel NAP, basandosi tanto su indicatori statistici quanto sulle rilevazioni di tipo amministrativo disponibili (per misura e soggetto, per territorio e per genere).

Nell'appendice statistica del NAP del 2000 si evidenzia che "al fine di migliorare la qualità delle informazioni di base, il gruppo di lavoro ha anche stabilito una serie di accordi con varie Amministrazioni detentrici dei dati e che, nell'ambito della loro propria attività corrente, seguono lo svolgimento delle diverse politiche. In particolare sono state avviate collaborazioni con l'Istat per l'approntamento di alcune statistiche di base sul mercato del lavoro e in particolare sulle transizioni da e per lo stato di disoccupazione, che attualmente non può essere misurato affidabilmente sulla base delle informazioni di fonte amministrativa disponibili presso gli SPI. Accordi sono stati raggiunti anche con l'INPS non solo al fine di ottenere informazioni sui beneficiari delle diverse politiche di incentivazione dell'occupazione, ma anche al fine di: (a) rendere sistematiche e più aggiornate le informazioni in questione grazie all'utilizzo immediato delle segnalazioni che le imprese sono tenute ad effettuare mensilmente; (b) costituire un campione longitudinale di individui da operare per esaminare i percorsi degli stessi nel mercato del lavoro e per verificare gli esiti delle diverse politiche".

Da quanto detto si deduce che l'Istat partecipa, anche se in forma apparentemente non direttamente istituzionale, alla scelta degli indicatori statistici da inserire nei NAP¹³.

3.3. Progetti inseriti nel Programma Statistico Nazionale (PSN)

Dall'esame del PSN 2002-2004 si osserva che per il triennio in esame sono state previste due nuove rilevazioni che possono essere riferite a produzione di dati e indicatori connessi al processo di Lussemburgo:

- Il *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro* (LPS-00077);
- La *Rilevazione infrannuale sugli incentivi all'occupazione sulla base degli archivi INPS* (IST-01384).

Per quel che riguarda la prima, finalmente è stato inserito nel PSN il rapporto di monitoraggio di cui si è già parlato in precedenza. Obiettivo della seconda rilevazione è di produrre un'informazione periodica sulle misure di incentivazione dell'occupazione rilevabili dagli archivi INPS.

L'esigenza per l'Italia di presentare il NAP e di costruire il database Eurostat sulle politiche del lavoro richiedono la fornitura stabile di indicatori e di informazioni dettagliate sulle diverse misure di politica occupazionale e del lavoro utilizzate nel nostro Paese. Tali informazioni sono indispensabili ai fini di una valutazione di efficacia delle misure pubbliche sul mercato del lavoro. Il progetto, che si inquadra in un ambito di più ampia collaborazione tra l'Istat e il Ministero del Lavoro, è limitato alle misure di politica del lavoro rilevate dall'INPS e desumibili dalle dichiarazioni mensili su occupazione e monti retributivi (i moduli DM10), per la tempestività con cui le stesse vengono acquisite.

L'obiettivo centrale è la produzione standardizzata di "stime anticipate" di dati per il monitoraggio, a cadenza infrannuale (semestrale e, se possibile, trimestrale), delle misure rilevabili sul DM10 per quanto riguarda la spesa, gli stock di beneficiari ed

¹³ Al riguardo il dott. Leonello Tronti, ha affermato che "l'ISTAT offre da tempo la sua collaborazione alle attività di monitoraggio delle politiche nel quadro della predisposizione del NAP. Quest'anno (2000) particolarmente rilevante è stato il contributo offerto al Gruppo di lavoro, con riferimento sia alla possibilità di supplire con i dati delle indagini statistiche alle carenze informative delle fonti amministrative, sia allo sviluppo della capacità di utilizzare le fonti amministrative per produrre utili informazioni statistiche" ("La strategia europea per l'occupazione e le implicazioni per il sistema statistico", Seminario ISTAT *La strategia europea per l'occupazione e il NAP Italia. Le implicazioni per il sistema statistico*, 3 ottobre 2000).

eventualmente i flussi di ingresso e uscita per misura. Un obiettivo secondario è quello di costruire un panel longitudinale di micro-dati di impresa, in modo da consentire analisi più dettagliate (individuali) degli effetti degli incentivi all'occupazione.

In primo luogo l'intenzione dell'Istat è di portare a conclusione l'attività, già avviata all'interno del Gruppo di lavoro sul monitoraggio delle politiche del lavoro attivo presso il Ministero del Lavoro, sulla definizione del quadro concettuale, definitorio e classificatorio delle misure, tenendo conto delle specificità giuridico-istituzionali nazionali, dei bisogni informativi dei diversi possibili utenti e delle stesse indicazioni emerse in sede comunitaria.

In secondo luogo con questa rilevazione l'Istat vuole completare l'esame della qualità delle informazioni presenti nel quadro B del modulo INPS DM10, in cui l'impresa mensilmente dichiara il numero di dipendenti attraverso l'utilizzo di appositi codici che identificano la qualifica, il tipo di contratto e le diverse misure di incentivazione: apprendisti, contratti trasformati (da apprendistato, dai tre tipi di CFL, da PIP, da borsa lavoro), assunzioni incentivate (con contratto di reinserimento, di disoccupati o di lavoratori in CIGS da almeno 24 mesi, di lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi, di lavoratori in mobilità, di LSU), contratti di solidarietà, ecc. In quest'ambito sono di notevole importanza la corretta interpretazione dei dati, i metodi di rilevazione, le codifiche e le ricodifiche quando si modifica la normativa.

In terzo luogo, in riferimento ai dati acquisiti su supporto magnetico e disponibili per elaborazioni congiunturali, l'Istat intende studiare la rappresentatività campionaria di variabili finora non utilizzate e sulle quali non sono state effettuate verifiche di qualità (codici relativi alle singole politiche). Inoltre verrà ampliato il campo di applicazione delle procedure di controllo e correzione dei dati già realizzate, per adattare alla disaggregazione necessaria all'individuazione dei codici relativi alle singole politiche.

In quarto luogo l'Istat definirà un set standard di tavole da produrre e stabilirà le modalità di diffusione (pubblica o esclusivamente interna ai soggetti interessati). Particolare attenzione verrà data dall'Istat alla coerenza delle "stime anticipate" (per loro natura provvisorie), e in particolare di quelle sulla spesa, con le grandezze di bilancio prodotte direttamente dall'INPS.

Infine è previsto un progetto congiunto con l'INPS e il Ministero del lavoro per la costruzione di un campione longitudinale di lavoratori e soggetti presenti in tutti gli

archivi INPS (archivio UNEX) per l'analisi delle carriere lavorative e degli esiti delle politiche del lavoro.

4. IL REGOLAMENTO CE N.577/98 E LA NUOVA INDAGINE SULLE FORZE DI LAVORO

4.1. Le principali novità introdotte dal Regolamento CE n. 577/98

Il Regolamento CE n. 577/98 (nel seguito detto Regolamento) dispone lo svolgimento di una indagine sulle forze di lavoro con modalità armonizzate tra i paesi della Comunità (vedi Appendice 1 – Punto A.1).

La caratteristica di gran lunga maggiormente innovativa introdotta dal Regolamento è lo svolgimento in continuo lungo l'arco dell'anno delle interviste. Vale dire che in ognuna delle 52 settimane dell'anno ha luogo l'intervista di una frazione del campione. L'innovazione comporta una radicale riorganizzazione del disegno di campionamento, delle operazioni sul campo e infine delle operazioni di acquisizione, elaborazione e rilascio dei dati.

Accanto a questa, sono da segnalare altre due novità introdotte dal Regolamento e dai suoi attuativi.

Innanzitutto, il Regolamento attuativo CE n.1897/2000 al fine di armonizzare ulteriormente i questionari dell'indagine usati nei vari paesi dispone in modo assai più analitico che in passato la formulazione dei quesiti, la loro sequenza e le convenzioni definitorie di varie posizioni rispetto al lavoro. Tali disposizioni hanno in primo luogo un effetto vistoso sul questionario che risulta più complesso del precedente. In secondo luogo, verosimilmente indurranno significative discontinuità nel conteggio degli occupati e delle persone in cerca di lavoro e nella composizione dei due insiemi. I casi che appaiono maggiormente significativi sono i seguenti:

- 1) Al fine di identificare meglio l'insieme delle persone temporaneamente assenti dal lavoro, le domande sull'occupazione sono (almeno) due: la prima mirante a stabilire se nella settimana di riferimento l'intervistato ha svolto ore di lavoro; la seconda mirante a stabilire se l'intervistato ha comunque un'occupazione (Allegato II, comma 2).
- 2) Persone temporaneamente sospese dal lavoro (Allegato I, comma 3). Sono considerate alla ricerca di un lavoro se (i) non ricevono una retribuzione significativa ($\geq 50\%$ dell'ultima retribuzione percepita), (ii) se sono immediatamente disponibili a lavorare e (iii) se sono in cerca di lavoro.

- 3) Lavoratori stagionali (Allegato I, comma 4). Durante la stagione morta non si può ritenere che conservino un legame formale con il loro datore di lavoro di 'alta stagione'. A loro si applicano i dispositivi di classificazione usuali.
- 4) Coadiuvanti familiari non retribuiti (Allegato II, comma 4). Le domande sull'occupazione devono contenere esplicita indicazione utile alla loro identificazione.
- 5) Persone in cerca di occupazione (Allegato II, comma 8 e seguenti). Pur rimanendo inalterata la condizione sullo svolgimento di almeno una concreta attività di ricerca di lavoro nel corso delle ultime quattro settimane precedenti l'intervista¹⁴, viene parzialmente rivista la lista di azioni da elencare all'intervistato. Si dispone inoltre che l'elencazione delle attività termini al raggiungimento della terza attività svolta.
- 6) Per le interviste successive alla prima è ammessa una articolazione del questionario semplificata che miri ad identificare la condizione dell'intervistato per differenza rispetto alla condizione rilevata nella prima intervista.

In secondo luogo, il Regolamento pur vincolando a rilevare le variabili necessarie a stabilire la situazione lavorativa e la sottoccupazione mediante intervista dei soggetti inclusi nel campione, ammette esplicitamente il ricorso ad archivi amministrativi per l'ottenimento di tutte le altre variabili (comma 3).

4.2. Come si sta muovendo l'Istat

L'Istat ha quasi terminato la messa a punto degli strumenti e delle diverse fasi nelle quali si articolerà la nuova indagine continua sulle Forze di Lavoro.

La nuova indagine sarà introdotta alla scala sua propria a partire da gennaio 2003; nei cinque trimestri dal 2003.I al 2004.I verranno svolte in parallelo la vecchia e la nuova indagine al fine di fornire le informazioni necessarie al raccordo tra le nuove e le vecchie serie storiche delle principali grandezze (vedi oltre); a partire da aprile 2004 la vecchia indagine cesserà. Fino a gennaio 2003 le statistiche ufficiali delle forze di

¹⁴ Vi è da notare peraltro che il regolamento dispone che '...la domanda [sia] formulata in modo tale da evitare che solamente le attività svolte per un periodo di diverse settimane siano considerate come condizione sufficiente per la ricerca di lavoro'. Su questo punto in precedenza non vi era chiarezza di disposizione.

lavoro continueranno a basarsi sull'attuale indagine; il passaggio alla nuova indagine avrà luogo a partire da aprile 2004.

L'indagine continua presenta molti aspetti innovativi rispetto all'attuale indagine. Vi è innanzitutto da dire che recepisce in modo ineccepibile le disposizioni del nuovo Regolamento comunitario. Vale però la pena di sottolineare da subito che, nell'opinione di chi scrive, l'innovazione di gran lunga più importante è costituita dall'introduzione di una rete di rilevazione interamente nuova, dedicata all'indagine e sotto il diretto controllo dell'Istat.

Qui di seguito vengono presentate le caratteristiche salienti della nuova indagine¹⁵.

4.2.1. Il disegno campionario e il piano di rotazione

Alcune caratteristiche di base dell'attuale indagine trimestrale vengono mantenute. Il disegno di campionamento è a due stadi con stratificazione delle unità di primo stadio, i comuni. Le unità di secondo stadio sono le famiglie, selezionate tra quelle residenti nei comuni campione con pari probabilità di inclusione. Rimane la distinzione tra comuni autorappresentativi (AR) e comuni non autorappresentativi (NAR). Nell'indagine continua i comuni AR si distinguono in (i) comuni AR che effettuano l'indagine tutte le settimane dell'anno e (ii) comuni AR che effettuano l'indagine soltanto una volta al mese. I comuni NAR effettuano l'indagine soltanto una volta al mese. Rispetto alla vecchia indagine, con l'indagine continua vengono selezionati circa 100 comuni in meno a trimestre.

Il disegno distribuisce il numero di famiglie da intervistare in modo per quanto possibile uniforme lungo le 13 settimane del trimestre. Le famiglie vengono intervistate secondo l'usuale schema temporale 2-2-2 (intervistate in due trimestri consecutivi; non intervistate nei due trimestri successivi; reintervistate nei due successivi trimestri per poi lasciare definitivamente l'indagine).

Il disegno campionario adottato dall'Istat per effettuare l'indagine continua è quindi un disegno a stratificazione mensile (gli strati territoriali vengono coinvolti una volta nel mese). Tale disegno soddisfa entrambi i vincoli posti dal Regolamento: svolgimento di interviste in tutte le settimane, rappresentatività del campione per i singoli trimestri e

¹⁵ I tratti salienti della nuova indagine sulle Forze di Lavoro sono stati presentati al gruppo di ricerca dai Dirigenti ISTAT responsabili delle strutture coinvolte nell'indagine nella riunione del 25 ottobre 2002.

per l'anno. Il livello di affidabilità delle stime non si discosta rispetto all'attuale indagine trimestrale secondo quanto prescritto dal Regolamento.

Inizialmente i dati dell'indagine continua verranno diffusi dall'Istat a livello trimestrale; successivamente l'Istat valuterà se diffonderli anche a livello mensile.

4.2.2. La sostituzione delle unità di rilevazione

Per i comuni NAR è prevista la possibilità di una sola sostituzione ad inizio ciclo.

Per quanto riguarda le famiglie, al momento dell'estrazione ad ogni famiglia campione vengono abbinate tre famiglie sostitutive scelte tra quelle residenti nella stessa via della famiglia campione seguendo l'ordine alfabetico (sono le tre famiglie che nell'ordinamento detto risultano immediatamente successive a quella estratta).

L'intervistatore non è a conoscenza dell'identità delle famiglie sostitutive. Ne viene a conoscenza solo nei casi in cui è necessario sostituire la famiglia campione (perché irreperibile oppure non disponibile a collaborare). In questo caso la famiglia sostitutiva non viene scelta dall'intervistatore tra le tre estratte. E' il computer utilizzato dall'intervistatore (vedi oltre) che gli presenta la prima famiglia sostitutiva in modo tale che l'intervistatore rimanga all'oscuro dell'identità delle successive famiglie sostitutive.

4.2.3. Il controllo dell'estrazione dalle liste anagrafiche

Come per la vecchia indagine, anche per l'indagine continua i Comuni vengono estratti direttamente dall'Istat, mentre le procedure di estrazione delle famiglie dalle anagrafi comunali sono affidate ai Comuni campione (sotto il controllo degli Uffici Regionali dell'Istat). Come si è già verificato per l'indagine trimestrale, l'estrazione delle famiglie da parte dei Comuni può provocare diversi problemi e spesso l'Istat non riesce ad effettuare un controllo completo sulla corretta applicazione delle procedure da parte dei Comuni.

Nella definizione della nuova indagine, l'Istat sta dedicando particolare attenzione ai problemi che possono emergere in fase di estrazione del campione e al possibile effetto distorsivo che si potrebbe determinare. Poiché la stragrande maggioranza dei Comuni dispone ormai di anagrafi informatizzate, l'Istat sta mettendo a punto un sistema

informativo denominato SIGIF¹⁶ (Sistema Gestione Indagini Famiglie – vedi oltre) che gestisce, tra l'altro, le attività connesse all'estrazione e sostituzione delle famiglie campione. In particolare, tale sistema messo a disposizione dei Comuni presenta diversi vantaggi: fornisce informazioni sulle modalità di effettuazione dell'estrazione; facilita la registrazione dei nominativi estratti e ne permette un immediato e sicuro controllo (controllo della correttezza del passo di estrazione utilizzato, controllo della numerosità campionaria, controllo dei campi obbligatori, ecc.); facilita la trasmissione dei *files* dai Comuni all'Istat.

4.2.4. Lo svolgimento delle interviste

Le interviste delle famiglie campione hanno luogo con modalità *computer assisted* secondo la quale al posto del tradizionale questionario cartaceo viene utilizzato un questionario elettronico.

In particolare, l'Istat effettua la prima intervista alle famiglie campione con la tecnica CAPI¹⁷ mediante una rete di rilevazione interna Istat appositamente selezionata. La gestione del *software* e dell'*hardware* dell'indagine CAPI è affidata ad una ditta vincitrice di una gara d'appalto.

Le interviste successive alla prima sono effettuate mediante la tecnica CATI¹⁸ da una ditta vincitrice di una gara d'appalto. Va evidenziato che la ditta che gestisce il *software* e le interviste dell'indagine CATI potrebbe anche non essere la stessa dell'indagine CAPI.

Le tecniche CAPI e CATI consentono di ridurre notevolmente, se non eliminare interamente, gli errori compiuti dall'intervistatore durante la rilevazione (di gestione

¹⁶ Il sistema è implementato su DBMS ORACLE; il popolamento del database avviene attraverso due canali. Nel primo caso tramite l'utilizzo del pacchetto GEFI che permette ai comuni non dotati di anagrafe informatizzata, ma che dispongono di almeno un Personal Computer, l'inserimento dei dati su supporto magnetico. In tal caso i dati pervengono all'ISTAT su floppy disk o via e-mail. Nel secondo caso, per i comuni con anagrafe informatizzata, l'implementazione di una procedura permette l'invio tramite accesso remoto. In entrambi i casi, una procedura di controllo evidenzia eventuali errori presenti nelle trasmissioni.

¹⁷ Grazie alla tecnica CAPI il rilevatore conduce l'intervista "faccia a faccia" nel modo tradizionale ma con un questionario elettronico installato su computer portatile; le domande compaiono sul video secondo una successione predefinita e la registrazione delle risposte viene fatta direttamente sul computer.

¹⁸ Con la tecnica CATI l'intervistatore effettua le interviste telefoniche leggendo le domande sullo schermo e registrando direttamente le risposte nella memoria elettronica. Il computer, inoltre, grazie ad un apposito software, gestisce le chiamate alle famiglie.

dello *skip pattern*, di trascrizione e di dominio) e gli errori di digitazione compiuti nella fase di trasferimento su supporto magnetico delle informazioni rilevate.

Va inoltre evidenziato che anche per la gestione delle interviste e del processo di rilevazione verrà utilizzato il sistema informativo SIGIF.

4.2.5. I modelli di rilevazione

L'Istat ha predisposto due questionari: (i) una versione per la prima intervista da somministrare con la tecnica di rilevazione CAPI e (ii) una versione per le interviste successive alla prima da somministrare con la tecnica CATI.

L'innovazione introdotta con l'utilizzo del questionario elettronico al posto di quello cartaceo garantisce il rispetto del percorso del questionario mediante l'utilizzo dei filtri automatici (eliminando del tutto gli errori dovuti ai salti del questionario); riduce notevolmente gli errori di incompatibilità fra le variabili rilevate, in quanto nel questionario elettronico viene inserito un sistema di controlli che segnala in tempo reale eventuali errori consentendone l'immediata correzione¹⁹; favorisce la gestione del questionario e la corretta conduzione dell'intervista in quanto sono inseriti degli Help in linea. Nelle interviste successive alla prima, i controlli da effettuare in tempo reale durante le interviste sono resi ancora più efficaci grazie alle informazioni raccolte nelle interviste precedenti sulle stesse unità osservate e registrate nel computer.

Per quanto concerne le definizioni delle variabili del questionario (in particolare per "occupazione" e "disoccupazione"), queste sono in linea con quanto prescritto dal Regolamento.

Per quel che riguarda il set informativo, si è assistito ad un accrescimento delle informazioni già presenti nell'indagine trimestrale e all'introduzione di nuove variabili. Le informazioni rilevate sono perfettamente allineate con le richieste del Regolamento; si discostano solo per il fatto che non viene rilevata l'eventuale presenza nella famiglia di uno o più figli adottivi.

Un'altra innovazione introdotta è che le classificazioni dei titoli di studio, delle professioni e delle attività economiche avvengono tramite un motore di ricerca.

¹⁹ I controlli di compatibilità inseriti nei questionari elettronici ridurranno al minimo la fase dell'indagine relativa alla correzione e imputazione delle variabili rilevate.

Il questionario CAPI è stato già più volte sottoposto a verifica mediante lo svolgimento di pre-test e indagini pilota anche se può essere soggetto ad ulteriori affinamenti. Nei mesi di novembre e dicembre 2002, verrà effettuata un'indagine pilota in cui verrà messa alla prova nel suo complesso l'indagine CAPI utilizzando la rete di rilevazione interna Istat.

Il questionario CATI al momento a disposizione non è ancora così consolidato come quello CAPI anche se è già stato verificato mediante indagini pilota.

4.2.6. La rete di rilevazione

Come si è già detto in sede di introduzione, pur essendo tutt'altro che trascurabili le innovazioni presentate nei paragrafi precedenti, ci sembra che la novità di gran lunga di maggiore portata sia costituita dall'introduzione di una rete di rilevazione sotto il diretto controllo dell'Istat costruita con criteri uniformi sull'intero territorio nazionale.

I principali attori che costituiscono la rete di rilevazione dell'indagine CAPI nelle sue articolazioni territoriali sono:

- (i) il Centro di Coordinamento, che opera nella sede Istat di Roma ed è responsabile della progettazione e della gestione complessiva della struttura organizzativa, della selezione e formazione del personale, della qualità dei dati raccolti, della metodologia d'indagine, della produzione e diffusione dell'informazione statistica, nonché della progettazione e gestione del sistema tecnologico;
- (ii) gli Uffici Territoriali. Presso ogni Ufficio Regionale dell'Istat è presente una specifica struttura - che ha il compito di coordinare e monitorare direttamente l'attività dei rilevatori della regione di competenza - composta da un referente di indagine e da un collaboratore del referente che lavorano a tempo pieno sull'indagine sulle Forze di Lavoro. Il referente d'indagine è il responsabile a livello territoriale e assieme al collaboratore coordina, supporta e monitora l'attività dei rilevatori.
- (iii) i rilevatori. Per effettuare le interviste CAPI sono stati selezionati e saranno operativi 311 intervistatori distribuiti su tutto il territorio nazionale. Questi costituiscono la prima rete di rilevazione reclutata, formata e monitorata direttamente dall'Istat. Tra i rilevatori e l'Istat è stipulato un contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

L'Istat si attende che nella fase di avvio della nuova rilevazione il *turn-over* degli intervistatori sia superiore a quello che si avrà a regime con il possibile rischio di instabilità della rete. Al momento, nel periodo compreso fra luglio e settembre (fine della selezione e inizio formazione) si è registrato un tasso di caduta dei rilevatori pari al 17%; le cadute maggiori si sono registrate nella fascia di età compresa fra i 25 e i 29 anni (pari al 30%).

Il territorio nazionale è stato diviso in 311 aree ognuna affidata ad un rilevatore. Ogni intervistatore deve effettuare complessivamente circa 12 interviste a settimana: 6 prime interviste e 5-6 interviste successive alla prima presso le famiglie non dotate di telefono o la cui intervista CATI non è andata a buon fine. Ogni rilevatore svolge di norma il proprio lavoro all'interno dell'area assegnata; in alcuni casi potrebbe operare anche in un'area di rilevazione prossima a quella assegnata, qualora si verificassero situazioni di temporanea necessità.

4.2.7. La formazione dei rilevatori, supervisor e formatori

Anche la formazione dei rilevatori dell'indagine CAPI è stata radicalmente rivista rispetto all'attuale indagine. Il corso di formazione per i rilevatori ha una durata complessiva di 5 giorni lavorativi ed è gestito direttamente da personale dell'Istat. Il percorso formativo strutturato in moduli prevede oltre alla presentazione teorica dei diversi aspetti dell'indagine anche esercitazioni pratiche discusse e rielaborate in aula dai partecipanti e interviste di prova per la verifica dell'apprendimento.

La formazione dei 311 rilevatori selezionati si è svolta fra settembre e ottobre 2002. Al momento si sta provvedendo ad organizzare la formazione dei rilevatori "sostitutivi".

Anche la formazione degli intervistatori della ditta che effettuerà le interviste CATI verrà direttamente gestita dall'Istat con i medesimi accorgimenti utilizzati per la formazione della rete di rilevazione interna.

L'Istat non ha trascurato nemmeno l'importanza della formazione dei formatori, dal momento che all'interno dell'Istituto è maturata la convinzione che la serietà e l'accuratezza sia contenutistica che metodologica richieste nella formazione possono essere garantite soltanto da chi progetta e controlla il processo dell'indagine. Per questo l'Istat si pone l'obiettivo di creare delle professionalità anche nel campo della formazione in modo da poter contare su persone esperte sia in sede centrale sia presso

gli Uffici Regionali dell'Istat cui sarà demandato il compito di attivare cicli continui di formazione per i rilevatori "sostitutivi".

4.2.8. Il controllo della qualità dell'indagine

Come si è già più volte sottolineato, l'Istat sta prestando particolare attenzione alla qualità e al monitoraggio dell'indagine e delle interviste effettuate.

A tale scopo è stato progettato il già citato SIGIF. Si tratta di un sistema informativo informatizzato integrato a supporto dell'indagine continua sulle Forza di Lavoro e si configura come un sistema complesso e ad alta tecnologia che accompagna l'intero processo di rilevazione, dal momento dell'estrazione delle famiglie campione alla fase di elaborazione e diffusione. Al momento il sistema si compone di 8 sottosistemi modulari: gestione dei rilevatori, acquisizione dei nominativi delle famiglie da intervistare e dei loro indirizzi, gestione dei rispondenti, architettura CAPI, raccordo CAPI-CATI, monitoraggio quotidiano della qualità, infrastruttura tecnologica di rete e sicurezza di rete, elaborazione e diffusione.

Mediante SIGIF l'Istat può monitorare continuamente l'attività svolta dai rilevatori (interviste effettuate, interviste non effettuate, ecc.). Alla fine di ogni giornata di lavoro i rilevatori dell'indagine CAPI, utilizzando una linea telefonica gratuita (numero verde), si devono collegare con il loro computer portatile al sistema informativo per trasmettere tutte le informazioni raccolte.

Per quanto concerne invece il monitoraggio delle interviste effettuate, è previsto che gli Uffici Regionali dell'Istat realizzino reinterviste telefoniche di controllo con un breve questionario elettronico a un campione casuale di famiglie che hanno partecipato all'indagine (sia con tecnica CAPI che CATI) per verificare il corretto svolgimento delle procedure d'indagine.

Ogni settimana devono essere ricontattate due famiglie che dispongono di recapito telefonico per ciascun rilevatore estratte fra le famiglie con esito definitivo "intervista completa". Qualora anche una sola delle famiglie dichiarasse di non essere stata intervistata verrebbero ricontattate tutte le famiglie assegnate allo stesso rilevatore per verificare le informazioni. Il tempo che intercorre tra l'intervista e la successiva reintervista telefonica di controllo è di circa 4-5 giorni.

Al fine di agevolare la buona riuscita delle interviste verrà istituito un numero verde a disposizione delle famiglie campione.

4.2.9. La fase di elaborazione dati

La fase di costruzione delle stime prevede l'utilizzo della procedura di stima generalizzata che consente la determinazione di un peso unico per individui e famiglia vincolato a totali noti esterni (come richiesto dal Regolamento).

I vincoli per la determinazione delle stime calibrate riguardano:

- popolazione provinciale per sesso;
- popolazione per regione, sesso e classi d'età quinquennali (come da Regolamento).

4.2.10. La ricostruzione delle serie storiche

Un problema di particolare rilievo posto dalla qualità e dalla quantità delle innovazioni che andranno a regime dal secondo trimestre del 2004 è costituito dall'inevitabile discontinuità nelle serie storiche di tutte le principali grandezze.

L'Istat si sta attrezzando per provvedere al raccordo della nuova con la vecchia serie mediante l'affiancamento per 5 trimestri, dal 2003.I al 2004.I, della vecchia indagine alla nuova.

Vale a dire che nel corso dei 5 trimestri verranno svolte indipendentemente l'una dall'altra sia la vecchia che la nuova indagine. Al momento, i dettagli della procedura di raccordo che l'Istat adotterà non sono noti. Nella sostanza, il periodo di compresenza delle due indagini verrà sfruttato per ottenere dei coefficienti utili a convertire i valori della vecchia serie nei valori della nuova. Tali coefficienti applicati ai periodi precedenti il 2003.I consentiranno la ricostruzione all'indietro delle principali serie.

4.2.11. La rilevazione dei redditi

Tra le novità, vi è da segnalare come particolarmente rilevante il fatto che, nelle indagini pilota svolte fin qui, l'Istat sta provando a rilevare i redditi delle famiglie. Da tali sperimentazioni è risultato che la qualità delle informazioni raccolte sul reddito da lavoro dipendente è stata soddisfacente, mentre si sono registrati problemi nel caso della

rilevazione del reddito da lavoro autonomo. Tali difficoltà sono state per lo più legate alla difficoltà di distinguere il reddito lordo da quello netto e non alla reticenza degli intervistati.

Nell'indagine pilota di novembre-dicembre 2002 continuerà la sperimentazione ma limitatamente al reddito da lavoro dipendente.

4.3. Alcune valutazioni conclusive

L'unica osservazione di un qualche rilievo formulabile riguarda la mancanza nei progetti Istat di qualsiasi riferimento allo sfruttamento di archivi amministrativi per integrare le informazioni rilevate mediante indagine (ed eventualmente per alleggerirne il lavoro). In particolare, pur essendo del tutto comprensibile e condivisibile la scelta di concentrare le risorse nella progettazione della nuova indagine e nella gestione della tutt'altro che banale transizione dalla vecchia alla nuova indagine, parrebbe utile che, messa a regime la nuova indagine, si investisse nel collegamento delle informazioni rilevate mediante l'indagine alle informazioni degli archivi INPS.

Pur non sottovalutando le difficoltà che l'esercizio comporta, i vantaggi derivanti dal *linkage* tra le informazioni rilevate mediante l'indagine e le informazioni amministrative INPS sono di portata tale da giustificare l'avvio di adeguate sperimentazioni:

- 1) risulterebbero disponibili le informazioni sui redditi da lavoro (oltre che su varie componenti del costo del lavoro presumibilmente ignote alla maggior parte dei soggetti intervistati);
- 2) l'incrocio delle informazioni presenti in entrambe le fonti consentirebbe un maggiore controllo sugli errori di misura;
- 3) risulterebbe possibile la ricostruzione della storia lavorativa (visibile negli archivi INPS) dei soggetti intervistati.

5. DISOCCUPAZIONE: INDAGINI CAMPIONARIE E DATI AMMINISTRATIVI

5.1. Premessa

Il problema che verrà ora trattato riguarda il collegamento tra le indagini sulle Forze di Lavoro e quella di origine amministrativa del Collocamento ai fini della conoscenza delle caratteristiche dell'offerta di lavoro e in particolar modo di coloro che sono alla ricerca attiva di una occupazione. Si è già posto in evidenza (v. cap. 3) come, in sede di approvazione dei Joint Report del 2000 e 2001, tra le raccomandazioni del Consiglio Europeo all'Italia vi fosse anche la sollecitazione a sviluppare il sistema statistico di monitoraggio mediante la realizzazione del Sistema Informativo del Lavoro (SIL). La Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica ha inoltre espresso il parere che il Ministero del Lavoro e l'Istat dovessero affrontare la questione in "maniera coordinata ed avviare un organico progetto di revisione e riqualificazione delle fonti che valorizzi questa importante fonte amministrativa".

Com'è noto, per ricavare informazioni comparabili ed integrabili sulle caratteristiche della popolazione alla ricerca di lavoro, i diversi paesi dell'UE fanno ricorso in genere sia a dati di fonte amministrativa, sia a indagini campionarie sulle forze lavoro. I dati di fonte amministrativa fanno riferimento agli iscritti presso i diversi uffici pubblici preposti ai servizi per l'impiego. Per molti paesi si tratta di informazioni poco attendibili dal momento che risultano influenzate dalla regolamentazione legislativa in merito ai sussidi di disoccupazione e alla protezione dei disoccupati. Queste, inoltre, fanno riferimento solo a persone che dichiarano "esplicitamente" di essere disoccupate. Ne deriva che, pur continuando ad utilizzare i dati di fonte amministrativa per alcuni scopi particolari, la dinamica e le caratteristiche della disoccupazione, così come le altre condizioni della popolazione in età di lavoro, vengono analizzate sulla base di indagini micro a base campionaria sulle forze lavoro.

Anche l'Unione Europea, come si è detto (v. cap. 4), utilizza a questo scopo, secondo un progetto comune, le indagini campionarie svolte nei singoli paesi della comunità e l'Istat, in conformità con gli orientamenti espressi in sede comunitaria, si è attrezzato per una revisione metodologica dell'indagine che comporta la modifica del disegno campionario, del periodo di riferimento, della struttura del questionario e delle tecniche

di acquisizione delle informazioni. La necessità di armonizzare e di adottare criteri comuni di definizione delle variabili rilevanti nasce dal fatto che, sebbene in passato si facesse comunemente riferimento a quanto stabilito in sede ILO, tuttavia permanevano numerosi problemi di interpretazione dei requisiti richiesti e di adattamento alle normative vigenti che rendevano estremamente difficile effettuare confronti internazionali.

Analogamente, sempre in linea con le direttive comunitarie, il Ministero del Welfare sta perseguendo un disegno di profonda ristrutturazione degli uffici del lavoro nell'ambito del quale viene dato nuovo e più significativo risalto alla fonte amministrativa ai fini della conoscenza dei fenomeni caratterizzanti il mercato del lavoro.

5.2. Definizione di disoccupazione secondo l'Istat

Per la definizione di disoccupazione i criteri di riferimento sono espressi nel regolamento (CE) n. 1897/2000 del 7 settembre 2000, che riguarda appunto “la definizione operativa di disoccupazione”²⁰.

L'individuazione dei disoccupati segue un criterio gerarchico: prima si identificano gli “occupati”; successivamente, tra tutti coloro che si dichiarano non occupati, si individuano le “persone in cerca di occupazione” e, infine, le persone non incluse tra gli occupati o i disoccupati vengono classificate come “inattive”. Queste ultime, insieme con la popolazione in età non da lavoro, costituiscono le “non forze di lavoro”. La logica di questo criterio nasce dall'esigenza di evitare che la individuazione dello stato di disoccupazione si basi sull'auto-percezione degli intervistati, pertanto si dà priorità alle attività effettivamente svolte nel corso della settimana che precede la rilevazione.

Le persone in cerca di occupazione sono, quindi, le persone di 15 anni e oltre che dichiarano: di non essere occupate, di non aver effettuato ore di lavoro nella settimana di riferimento, di essere alla ricerca di un lavoro, ovvero di aver effettuato almeno un'azione di ricerca “attiva” di lavoro²¹ nei 30 giorni che precedono la rilevazione²² e di essere immediatamente disponibili (entro le due settimane successive) a lavorare

²⁰ Vedi Appendice 2.

²¹ L'attesa dei risultati di precedenti azioni di ricerca è esclusa dalle azioni attive di ricerca.

²² Coloro che hanno effettuato ricerche prima dei 30 giorni transitano nelle non forze di lavoro

qualora sia loro offerta un'occupazione. Ad esse va aggiunto chi dichiara di aver già trovato un lavoro che inizierà nel futuro²³.

Le persone in cerca di occupazione così definite vengono, infine, suddivise in tre categorie:

- i *disoccupati in senso stretto*: ovvero persone che hanno perduto una precedente occupazione alle dipendenze per licenziamento, per aver terminato un rapporto di lavoro a tempo determinato, per dimissione volontaria;

- le *persone in cerca di prima occupazione*: che corrispondono a coloro che non hanno mai esercitato un'attività lavorativa, oppure l'hanno esercitata in proprio o hanno smesso volontariamente di lavorare da oltre un anno;

- *altre persone in cerca di lavoro*: ovvero individui che dichiarano di essere in procinto di iniziare un'attività pur avendo già trovato un'occupazione alle dipendenze, oppure di non aver lavorato nella settimana di riferimento ma di aver predisposto tutti i mezzi per l'esercizio di un'attività in proprio; di essere in altra condizione -casalinga, studente, ritirato dal lavoro- ma che ad una successiva domanda hanno affermato di cercare ancora un'occupazione e di essere immediatamente disponibili a lavorare.

5.3. La disoccupazione in termini di stock e di flusso

La decisione di procedere ad una rilevazione campionaria continua ha lo scopo, d'altra parte, di favorire una organizzazione dei dati sul mercato del lavoro in termini di flusso piuttosto che in termini di stock.

L'analisi dei dati di flusso è molto importante per comprendere il funzionamento del mercato del lavoro e la reale incidenza economica e sociale della disoccupazione di un paese. Gran parte delle differenze nei tassi di disoccupazione tra gli Stati Uniti e l'Europa deriva, ad esempio, dai diversi tassi di entrata e di uscita dall'occupazione. Analogamente, i diversi flussi possono spiegare la particolare posizione di svantaggio dei giovani e delle donne nella permanenza nella disoccupazione. Infine, va ricordato come l'obiettivo principale delle politiche attive del lavoro è quello di rendere più flessibile l'accesso al mercato del lavoro delle persone più svantaggiate. In altri termini

²³ Per queste persone, infatti, non è applicabile né il criterio della cerca attiva né quello dell'immediata disponibilità.

è ormai riconosciuto che vi è una notevole eterogeneità sia negli stock che nei flussi delle persone che cercano lavoro.

L'analisi dell'offerta di lavoro in termini di flusso richiede che i dati raccolti abbiano una struttura longitudinale, ovvero che la posizione lavorativa degli individui possa essere osservata in un arco temporale sufficientemente lungo. L'indagine trimestrale sulle Forze di Lavoro è nella sostanza una indagine di stock, dal momento che fornisce un quadro della consistenza dell'offerta di lavoro con una cadenza trimestrale. Tuttavia, il processo di aggiornamento della struttura del campione in atto, soprattutto nella parte relativa ai criteri di rotazione delle intervistati, ha lo scopo di sfruttare l'indagine anche per analisi micro e per panel di individui.

Recentemente, dopo una interruzione più che decennale, l'Istat ha ripreso a fornire informazioni sulle matrici di transizione (flussi lordi) tra le diverse posizioni occupazionali²⁴. In sostanza viene sfruttata la parte dell'indagine sulle Forze di Lavoro a struttura longitudinale, derivante dal sistema di rotazione delle famiglie, che permette alla metà delle famiglie comprese in un campione di essere reintervistate a distanza di tre e dodici mesi e ad un quarto di esse di essere reintervistate a distanza di quindici mesi. L'indagine, anche se importante per l'analisi dei flussi macro, mostra ancora alcune limitazioni sia di estensibilità dei risultati dal campione longitudinale all'intera popolazione, sia di utilizzabilità dei dati per indagini micro.

Il rapporto tra stock e flussi è importante anche per analizzare i processi attraverso cui si determina l'incontro tra i lavoratori i quali, in situazione di non perfetta conoscenza e di asimmetrie informative, attuano una strategia di ricerca del lavoro costosa e che richiede tempo, e le imprese le quali, nel mettere a disposizione posti di lavoro, attuano opportune strategie di selezione per poter assumere personale con qualifiche adeguate. Questi processi vengono comunemente studiati attraverso la verifica della cosiddetta curva UV (*unemployment/vacancy*) di Beveridge che descrive la relazione (negativa) tra coloro che cercano lavoro e i posti vacanti (*vacancies*) che sono, appunto, posti di lavoro resi disponibili dalle imprese che chiedono manodopera e per i quali esse stanno adottando procedimenti di selezione del personale. Tale relazione ha una connotazione ciclica ma è influenzata anche da fenomeni di frizionalità o di

²⁴ Istat, 2002.

mismatch strutturali che possono ostacolare i flussi e quindi contribuire ad aumentare gli stock di disoccupazione.

Risulta evidente, quindi, l'importanza di costruire una base di dati sui posti disponibili, sia in termini di flusso che di stock, per costruire indicatori di ciclo, per analizzare i possibili *mismatch* regionali o per qualifiche tra domanda e offerta, e per le implicazioni in termini di *policy*. Anche in questo caso, la Comunità Europea ha assunto l'iniziativa di fornire criteri uniformi per la raccolta di queste informazioni, cercando di superare le difficoltà derivanti dai problemi di definizione e dalla eterogeneità delle fonti utilizzate dai vari paesi. Lo scopo è di arrivare alla definizione di una misura di *job vacancy* di breve periodo, destinata alla costruzione di indicatori congiunturali necessari nell'ambito della *EMU Action Plan*, ma anche alla definizione di indicatori strutturali di *job vacancy* capaci di misurare i *mismatch* regionali e settoriali.

La fonte principale utilizzata comunemente dai vari paesi è quella dei registri dei centri pubblici per l'impiego; altre possibili fonti sono gli annunci pubblicati sui giornali e le indagini sulle imprese. In Italia l'indagine sulle imprese che fornisce informazioni sulle *job vacancy* è quella svolta da *Excelsior* che tuttavia non rispetta tutti i criteri concordati a livello europeo, l'Isfol fornisce informazioni sulla base degli annunci sui giornali, mentre finora molto poco utilizzabili sono state le informazioni ricavabili dagli uffici del Collocamento.

A livello comunitario c'è consenso sulla necessità di una definizione comune di *job vacancy* e sull'indicazione che la principale fonte di dati debba essere costituita dalle indagini basate sulle imprese e che queste debbano avere una cadenza trimestrale. L'Istat, tra febbraio e marzo 2002, ha condotto, in collaborazione con l'Eurostat, un'indagine sperimentale sui posti di lavoro disponibili, rivolta ad un campione di circa 1.900 imprese con almeno 20 addetti, nei settori dell'industria ed in alcuni settori dei servizi²⁵, in vista dell'inizio di una indagine più regolare da effettuare a cadenza trimestrale che dovrebbe avere inizio a partire dalla seconda metà del 2003.

Il disegno campionario è ad uno stadio, stratificato per dimensione d'impresa, attività economica e ripartizione territoriale. La modalità di rilevazione utilizzata è stata l'intervista telefonica di tipo CATI. Le informazioni richieste hanno riguardato: l'occupazione, sia in termini di stock che di flusso, le ore lavorate ed una serie di

²⁵ Per il settore non commerciale la proposta dell'UE è quella di fare ricorso alle fonti amministrative.

specifiche riguardanti il numero di imprese con posti vacanti e l'ammontare complessivo di *job vacancy*, dalle quali sono stati ricavati due tipi di *tassi di disponibilità*: (i) il rapporto di *job vacancy* sullo stock di occupati e (ii) il rapporto tra *job vacancy* e il totale delle assunzioni nel trimestre precedente²⁶.

5.4. I dati del Ministero del lavoro

La strategia europea per l'occupazione pone in primo piano il ruolo attivo dei Centri per l'impiego pubblici e privati nella gestione e nell'attuazione delle politiche attive del lavoro. D'altro canto, nel Regolamento UE sull'organizzazione dell'indagine sulle forze di lavoro si pone un grande rilievo al ruolo delle fonti amministrative per il completamento delle informazioni che si possono estrarre dall'indagine stessa.

Con riferimento alla definizione della disoccupazione, il contatto con l'Ufficio di Collocamento non solo risulta essere il metodo di ricerca del lavoro maggiormente utilizzato ma anche, sulla base delle indicazioni del regolamento CE 1897/2000, deve essere la prima azione di ricerca attiva prevista. Inoltre, sempre secondo il regolamento, si distingue la semplice iscrizione a fini amministrativi dalla ricerca attiva di un posto di lavoro ponendo la condizione che il contatto debba avere tre elementi: se ci si iscrive per la prima volta all'ufficio dopo un periodo di occupazione o di inattività; se ci si informa sulle eventuali offerte di lavoro; se si riceve una proposta di lavoro da parte dell'ufficio, che può essere accettata o respinta dalla persona in cerca di lavoro.

La necessità di uniformarsi ai criteri comunitari ha dato un notevole impulso a che anche in Italia si procedesse ad una forte ristrutturazione degli uffici del Collocamento. Com'è noto, a partire dalla legge 196 del 1997 (pacchetto Treu), è stato avviato un processo di ristrutturazione del collocamento che ha intaccato il principio di mediazione pubblica del collocamento²⁷ e incentrato, tra l'altro, sulla possibilità di fornire un ruolo attivo dei privati nell'intermediazione del lavoro, sul trasferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di compiti e funzioni in materia di collocamento e di politiche attive del

²⁶ Altre informazioni richieste sono state l'immediata disponibilità dei posti vacanti, le posizioni richieste –impiegati, operai-, le qualifiche –alte, basse-, se le vacancy sono di difficile reperimento, i canali di ricerca utilizzati.

²⁷ Il decreto legislativo 23 dicembre del 1997, n. 469, ha contribuito in maniera sostanziale a tali cambiamenti.

lavoro e sullo sviluppo e la gestione del Sistema Informativo Lavoro (SIL)²⁸. Il decreto legislativo del 21 aprile 2000 n. 181 e il decreto del Presidente della Repubblica del 7 luglio 2000 n. 442 hanno fornito nuovi elementi circa la definizione del nuovo stato di disoccupazione e sui servizi alle persone in cerca di lavoro quali l'elenco anagrafico e la scheda professionale. Infine la recente legge delega per "la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro" si pone l'obiettivo di trovare soluzione ai problemi che la normativa passata ha lasciato irrisolti.

5.5. La definizione di disoccupazione secondo il Collocamento

Dal punto di vista della produzione di dati sulle persone in cerca di occupazione è opportuno soffermarsi in particolare su due punti di tale riforma: a) la definizione dello stato di disoccupazione; b) la riforma del sistema informativo sul lavoro (SIL).

Per quanto riguarda il primo aspetto bisogna dire che chiunque cerca lavoro, perché inoccupato, disoccupato o occupato in cerca di altro lavoro, può avvalersi dei servizi del collocamento purché abbia l'età richiesta²⁹. Nell'ambito della nuova organizzazione decentrata dei Centri per l'impiego, e in vista della migliore organizzazione del SIL, sono state previste, inoltre, alcune innovazioni tecniche: la sostituzione delle vecchie graduatorie con un elenco anagrafico, che contiene informazioni relative ai dati personali delle persone iscritte e l'eventuale appartenenza a categorie protette; la sostituzione del libretto del lavoro con una scheda professionale, che riassume la situazione professionale indicando le esperienze formative e professionali e la disponibilità a lavorare. Tutte le informazioni possono essere comunicate a datori di lavoro pubblici o privati per agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Rimane l'obbligo di iscrizione di coloro che vengono assunti a qualunque titolo, anche se il fine non è più quello di facilitare l'assunzione in base alla posizione in graduatoria.

²⁸ Il SIL costituisce la successiva innovazione rispetto all'Osservatorio del Mercato del Lavoro, nato con la legge 56/87.

²⁹ In particolare, i giovani cittadini italiani di età compresa tra i 16 e 18 anni si possono iscrivere al Collocamento se dichiarano di avere assolto l'obbligo scolastico o l'obbligo di frequenza di attività formative, i cittadini comunitari ed extracomunitari se producono un riconoscimento di equipollenza del titolo di studio da parte del Provveditorato agli Studi, altrimenti entrambi devono aspettare la maggiore età.

In caso di assunzione vi è l'obbligo di informazione da parte del datore di lavoro al fine di controllare i flussi di assunzione.

Un particolare rilievo è dato dal decreto legislativo del 21 aprile 2000 n. 181 che ha cercato di adeguare il sistema di incontro tra domanda ed offerta di lavoro agli indirizzi comunitari, intesi a promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro e a prevenire la disoccupazione giovanile e di lunga durata, e a definire con maggiore precisione le caratteristiche di coloro che contattano l'ufficio di collocamento per cercare attivamente lavoro.

Il decreto individua innanzi tutto i soggetti potenzialmente destinatari delle misure di politiche attive del lavoro classificandoli in: "adolescenti", ovvero minori di età compresa fra quindici e diciotto anni che non siano più soggetti all'obbligo scolastico; "giovani" di età superiore a diciotto anni e fino a venticinque anni compiuti³⁰; "disoccupati di lunga durata", ovvero coloro che, dopo aver perso un posto di lavoro o cessato un'attività di lavoro autonomo, siano da più di dodici mesi alla ricerca di nuova occupazione; "inoccupati di lunga durata", ovvero coloro che, senza aver precedentemente svolto un'attività lavorativa, siano alla ricerca di un'occupazione da più di dodici mesi; "donne in reinserimento lavorativo", donne che, già precedentemente occupate, intendano rientrare nel mercato del lavoro dopo almeno due anni di inattività.

Con il decreto, inoltre, vengono definiti i criteri per individuare con chiarezza lo stato di disoccupazione, associandolo alla immediata disponibilità a svolgere un lavoro. Infatti, tra gli iscritti al collocamento sono considerati in stato di disoccupazione tutti coloro – disoccupati “cioè coloro che, dopo aver perso un posto di lavoro o cessano un'attività da lavoro autonomo, siano alla ricerca di nuova occupazione” o inoccupati cioè “coloro che, senza aver precedentemente svolto un'attività lavorativa, siano alla ricerca di un'occupazione”- che presentino ai Centri per l'impiego dove hanno il domicilio la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di un'attività lavorativa. Dunque lo stato di disoccupazione deve essere dichiarato personalmente dall'interessato e dalla data di tale dichiarazione iniziano a decorrere i tempi previsti per

³⁰ Salvo che il Ministero del Welfare in conformità con gli indirizzi dell'Unione Europea non preveda con opportuno decreto un limite di età superiore diverso.

la convocazione ai colloqui di orientamento, per un'offerta di proposte formative o di occasioni di lavoro³¹.

L'introduzione del criterio dell'immediata disponibilità ha determinato un forte avvicinamento della definizione amministrativa di soggetto in stato di disoccupazione (disoccupato o inoccupato immediatamente disponibile) e quella ILO, seguito dall'Istat, di disoccupato (senza lavoro, disponibile a lavorare nelle due settimane successive all'intervista, alla ricerca attiva di un'occupazione). Il principale punto di discrepanza tra iscritti al collocamento e la nozione di disoccupazione secondo i criteri dell'Istat, riguarda il fatto che l'iscrizione può essere effettuata anche da chi è già occupato, ne deriva che una persona non può essere considerata disoccupata solo perché iscritta al collocamento. Inoltre pure le persone iscritte senza lavoro non è detto che cerchino attivamente un lavoro, e quindi, possano essere considerate disoccupate secondo i criteri dell'Istat.

Di fatto, attualmente vigono e coesistono ancora due regimi, per cui possiamo distinguere da un lato gli iscritti alle liste di collocamento e dall'altro lato i soggetti in stato di disoccupazione. Ciò produce molte confusioni³² e ritardi nella attuazione della nuova organizzazione decentrata degli uffici di collocamento. La recente legge delega si propone di risolvere questi punti ancora irrisolti e di procedere nella direzione della massima semplificazione delle procedure di collocamento³³. La novità principale della

³¹ Il D.Lgs. 181/2000 specifica anche le cause di perdita dello stato di disoccupazione e tra queste c'è la mancata accettazione di un'offerta di lavoro nel raggio di 50 km dal luogo di domicilio, sia essa a tempo determinato che indeterminato, a orario pieno o parziale, oppure interinale superiore almeno a quattro mesi. Ciò specifica ancora meglio l'immediata disponibilità che diventa un concetto più preciso e meno soggettivo rispetto a quello di disponibilità a lavorare adottato dall'Istat. L'accettazione, invece, di una offerta di lavoro a tempo determinato o temporaneo comporta la sospensione dell'anzianità nello stato di disoccupazione che riprende una volta cessato il rapporto di lavoro. Altre cause di perdita dello stato di disoccupazione sono: la mancata presentazione al colloquio di orientamento che può essere giustificato solo tramite presentazione di un certificato medico di malattia; la mancata adesione, senza giustificato motivo, ad una proposta di attività formativa.

³² La delega al Governo ricorda tra i motivi di confusione "la perdurante vigenza dei collocamenti speciali e delle liste speciali, di nessuna utilità pratica e gestionale, la duplice/parallela definizione giuridica dello stato di disoccupazione (l'una ai fini delle azioni di prevenzione l'altra ai fini dell'accesso ai benefici di legge), il duplice/parallelo sistema di controllo, conservazione e perdita dello stato di disoccupazione, la mancata semplificazione delle procedure di assunzione (le norme previste non sono state ammesse a registrazione e pertanto sopravvive la vecchia farraginoso e punitiva disciplina solo nei confronti dei datori di lavoro privati), l'impossibilità di stabilire nuove e più semplici procedure per l'avviamento a selezione presso gli enti pubblici in quanto manca l'atto di indirizzo del Ministro del lavoro".

³³ A questo proposito sono previste le semplificazioni delle norme che regolamentano le autorizzazioni e i relativi oneri amministrativi e finanziari.

legge delega è quella di estendere anche a soggetti privati polifunzionali l'attività di intermediazione tra domanda e offerta, finora prevista solo per società di lavoro temporaneo.

5.6. Il Sistema Informativo Lavoro (SIL)

I principali punti problematici della riforma funzionale del collocamento sono due: a) il primo deriva dal completamento del modello organizzativo del decentramento amministrativo dei servizi per l'impiego, b) il secondo deriva dal rapporto tra strutture pubbliche e strutture private. Questi si riflettono in modo particolare nella sistemazione ed organizzazione del Sistema Informativo Lavoro (SIL).

Il SIL, ai sensi del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, costituisce l'insieme delle strutture organizzative, delle risorse hardware, software e di rete disponibili presso lo Stato, le Regioni, le Province e gli Enti locali per la rilevazione, la elaborazione, la diffusione dei dati in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro, a fini di monitoraggio e di supporto decisionale per gli interventi centrali e locali di governo del mercato del lavoro³⁴. Il SIL rappresenta, quindi, una fonte essenziale per la conoscenza

L'obiettivo dichiarato della legge delega è, quindi, "quello di concorrere al potenziamento delle azioni di prevenzione della disoccupazione, mediante una migliore efficacia dei servizi per l'impiego, attraverso un modello che contempli la cooperazione e la competizione tra strutture pubbliche, organismi convenzionati e agenzie private di collocamento. In questa prospettiva, vengono sistematizzate le attività riconducibili a una residua funzione pubblica (anagrafe, scheda professionale, controllo dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, azioni di sistema) da assicurare mediante i servizi pubblici all'impiego e strutture convenzionate (pubbliche e private), mentre vengono affidate al libero mercato le attività di servizio, in un regime di competizione e concorrenza tra i servizi pubblici e gli operatori privati autorizzati".

I principali aspetti di una riorganizzazione del collocamento riguardano:

"a) determinazione dei criteri per l'individuazione dei soggetti potenziali destinatari delle misure di promozione, definendone le modalità per l'accertamento, la durata e la perdita delle condizioni di disoccupazione....;

b) conferma del principio della assunzione diretta generalizzata;

c) sostituzione del sistema delle liste di collocamento con un'anagrafe dei lavoratori;

d) estensione generalizzata a tutti i datori di lavoro e per ogni categoria di lavoratori dell'obbligo di comunicazione (agli organi del collocamento) della assunzione, trasformazione e cessazione del rapporto e delle esperienze lavorative poste in essere. La generalizzazione dell'obbligo costituisce condizione necessaria per una gestione in tempo reale dell'anagrafe dei lavoratori;

e) semplificazione degli oneri amministrativi e burocratici in capo ai lavoratori e alle imprese;

f) unificazione delle procedure di collocamento attraverso la soppressione delle discipline specifiche di settore ad eccezione del collocamento dei disabili, della gente di mare e dello spettacolo, caratterizzate da innegabili peculiarità che consigliano il mantenimento di un separato regime;

g) abrogazione di tutte le norme incompatibili con la nuova concezione del collocamento...."

³⁴ Nel luglio 2002, in sede di Conferenza Unificata, è stato raggiunto un accordo tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Regioni e le Province autonome, le Province, i comuni e le Comunità Montane, per avviare un sistema di servizi pubblici e privati per il mercato del lavoro. L'accordo prevede

delle caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro. Esso, in particolare ha il compito di sostenere, attraverso un sistema informativo in rete, le istituzioni locali, ed in particolare i centri per l'impiego, nel fornire servizi informativi e di documentazione sul mercato del lavoro e sulle politiche del lavoro. Questo comporta, quindi, la raccolta dei dati relativi all'archivio dei lavoratori, ma anche la elaborazione di indicatori sintetici caratteristici e l'acquisizione di informazioni in collegamento con altri fonti statistiche (Istat, Inps, ecc.). Oltre alla produzione e alla organizzazione dei dati, il SIL ha anche il compito effettuare attività di monitoraggio dei servizi per l'impiego. Ciò dovrebbe permettere attraverso l'analisi dei movimenti derivanti dalle comunicazioni obbligatorie da parte dei datori di lavoro di avere informazioni anche sui flussi in uscita dei lavoratori alla ricerca di lavoro.

In sintesi il SIL dovrebbe fornire informazioni sui seguenti campi:

- a) mercato del lavoro: relativamente al mercato del lavoro la fonte amministrativa, potendo registrare le assunzioni e le cessazioni, può fornire informazioni sui flussi in entrata ed in uscita dall'occupazione dipendente e, mediante la registrazione delle trasformazioni e delle proroghe, sulle modifiche dei rapporti contrattuali di lavoro dipendente. Inoltre un'ulteriore informazione riguarda le caratteristiche della domanda di lavoro ed in particolare, mediante gli annunci delle imprese, i dati sui posti vacanti.
- b) politiche del lavoro: le informazioni sulle politiche del lavoro sono molteplici e vanno dai dati sui servizi per l'impiego, che è la funzione propria del Servizio Pubblico, a quelli sulla formazione professionale, sugli incentivi all'occupazione (assunzioni effettuate con agevolazioni fiscali e contributive o rientranti nelle quote di riserva previste dalla legge), sulle esperienze di lavoro senza contratto (tirocini, pip, lsu), sui contratti di lavoro atipici, apprendistato ecc., sulle misure relative alle crisi occupazionali (mobilità e cig), sugli incentivi alla mobilità.
- c) servizi per l'impiego: le informazioni in questo caso possono riguardare la quantità e la qualità dei servizi forniti dai centri per l'impiego, l'incontro tra domanda e offerta e dati sugli stock e sui flussi degli utenti dei servizi.

che per definire gli aspetti organizzativi, l'architettura del sistema, le tipologie e il modello di servizi da fornire, le basi di informazioni d'interesse comune, le modalità della loro condivisione e gli standard di cooperazione da parte dei soggetti interessati al SIL, venga istituito un tavolo tecnico permanente, composto dai rappresentanti del Ministero, del Dipartimento per l'informazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Regioni e delle Province.

L'organizzazione e l'effettiva implementazione del SIL, pertanto, costituisce, come rilevato anche in sede europea, una condizione essenziale per adeguare la risposta italiana alle indicazioni in tema di informazioni statistiche nel quadro del processo di Lussemburgo.

5.7. Alcune osservazioni conclusive

L'analisi delle fonti informative sulla popolazione in cerca di una occupazione fornisce un quadro di tendenza che, attraverso un processo di revisione dei criteri di raccolta dei dati e di riforma istituzionale, sta portando ad una crescente integrazione e complementarietà tra la fonte amministrativa e quella campionaria.

L'attività dell'Istat è stata rivolta ad un costante adeguamento delle rilevazioni alle esigenze di informazione e di interpretazioni dei fenomeni. I criteri perseguiti sono quelli di rispettare le esigenze di uniformità nelle definizioni e delle fonti utilizzate a livello europeo, di rispondere alla richiesta di indicatori sia di breve periodo che di struttura, di ricercare la possibilità di utilizzare a supporto altre fonti di dati per la produzione di statistiche. D'altro canto la riforma del Servizio Pubblico per l'Impiego sta comportando una profonda rivoluzione nell'utilizzo dei dati amministrativi ai fini dell'osservazione e del monitoraggio dei fenomeni del mercato del lavoro.

Come è giusto, non vi è al momento completa coincidenza tra le due fonti, dal momento che il Collocamento deve necessariamente mantenere proprie peculiarità legate al precipuo compito di fornitura dei servizi lavorativi. Tuttavia, così come sta avvenendo con altre fonti amministrative, anche in questo caso risulta sempre più utile che sia l'Istat che il Ministero si attrezzino per organizzare un efficace collegamento tra le due fonti e definiscano criteri comuni per rendere complementari ed interscambiabili le informazioni prodotte.

6. L'ACTION PLAN ON EMU STATISTICAL REQUIREMENTS E GLI INDICATORI STATISTICI CONGIUNTURALI

6.1. L'Action Plan on EMU Statistical Requirements

L'Action Plan on EMU Statistical Requirements (da ora Action Plan o AP) deriva essenzialmente da una specifica richiesta dell'Ecofin all'Eurostat, effettuata nel giugno 2000. In questo ambito, il *primum movens* è costituito dalla creazione del Sistema Monetario Europeo, e dalla produzione di informazioni statistiche coordinate, affidabili e tempestive che esso richiede ai paesi membri. L'Economic and Financial Committee si è fatto interprete di questa esigenza, emanando in diverse riprese degli *implementation reports* sulla produzione di statistiche per il Sistema Monetario Europeo (18/01/1999; 30/05/2000). Approvando il secondo di questi *reports*, l'Ecofin, in una nota del 05/06/2000, ribadiva l'importanza della produzione di appropriate statistiche per il Sistema Monetario Europeo, e spronava i paesi membri a porre sforzi maggiori in questo ambito. Inoltre, invitava esplicitamente l'Eurostat a stabilire, in stretta collaborazione con la BCE, un Action Plan allo scopo di stabilire, per ogni paese membro e per ogni area statistica, quali fossero i progressi più urgenti da effettuare, nonché le eventuali modifiche da apporre alle regolamentazioni statistiche esistenti.

L'Action Plan veniva pubblicato dall'Eurostat il 27/09/2000, fissando per le diverse aree delle statistiche di breve periodo (infra-annuali) alcuni specifici obiettivi di miglioramento relativamente allo status quo ante, in termini sia di allargamento del tipo di statistiche disponibili che della tempestività della loro diffusione. Tali obiettivi sono dettagliati per ciascun paese membro, recependo le proposte che i paesi stessi avevano formulato nei loro Piani d'azione nazionali. L'AP esplicita inoltre le modifiche della legislazione statistica necessarie per adempiere alla produzione di appropriate statistiche per il Sistema Monetario Europeo.

Per ciò che riguarda il caso dell'Italia, l'AP recepisce la distinzione fatta dall'Istat tra obiettivi da perseguire con risorse finanziarie date, e obiettivi (più ambiziosi) da subordinare alla disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive. L'effettiva assegnazione nel 2001 di un finanziamento straordinario da parte del Tesoro (circa 100 mio di euro, il 60% della richiesta iniziale) ha permesso quindi all'Istat di impegnarsi sul fronte degli

obiettivi più ambiziosi³⁵. Questi ultimi possono essere raggruppati in tre aree (corrispondenti ad altrettante linee operative dell'Istat):

a) *Statistiche relative al mercato del lavoro*: allargamento della copertura (a livello dimensionale e settoriale) dei dati trimestrali di occupazione, ore lavorate e costo del lavoro, con una diminuzione a 75 giorni del ritardo di diffusione. Ciò implica la produzione *ex-novo* di stime per le ore lavorate. Inizialmente si prevedeva anche l'allestimento di un'indagine pilota sull'indice trimestrale del prezzo del lavoro³⁶.

b) *Statistiche congiunturali propriamente dette*: diminuzione del ritardo di diffusione degli indici del fatturato e degli ordinativi da 60 a 50 giorni; sostanziale riduzione del ritardo dell'indice trimestrale della produzione nella sezione F della NACE, le costruzioni (da 120 a 60 giorni entro il 2001), con riferimento prima a stime preliminari e poi a dati rilevati; riduzione del ritardo di pubblicazione dei permessi di costruzione (a 90 giorni entro il 2003) e dell'occupazione nella sezione F (a 90 giorni entro il 2001).

c) *Statistiche relative al commercio con l'estero*: diffusione a 40 giorni dei dati riguardanti i flussi commerciali con l'area extra-euro. Poiché questo ritardo è già rispettato per i flussi con l'area extra-UE, la richiesta riguarda i flussi con l'area UE extra-euro.

In questa sezione del rapporto l'interesse è rivolto soprattutto alle statistiche comprese sotto il punto a).

Può essere opportuno registrare il parere emesso dall'Ecofin, in data 27-09-2000, a proposito dell'AP. L'Ecofin esprime l'opinione che, entro la fine del 2001, per almeno l'80% dell'area euro si possano ottenere con la dovuta tempestività le principali statistiche per ciò che riguarda aggregati di contabilità nazionale, conti pubblici, statistiche del commercio estero, e altre statistiche congiunturali. Lo stesso obiettivo dovrebbe essere centrato entro la fine del 2002 per statistiche (di breve periodo) relative al mercato del lavoro e per gli indici degli ordinativi. Viene notato che, per soddisfare questa esigenza, l'Italia dovrà adempiere con maggiore celerità alla produzione di dati

³⁵ Attualmente, la situazione è meno favorevole: la Finanziaria 2003 assegna all'Istat fondi per circa 114 milioni di euro, a fronte di un fabbisogno di 162 milioni e di uno stanziamento di 150 milioni ricevuti per il 2002. L'Istat è poi riuscito a negoziare un'assegnazione aggiuntiva di fondi per il bilancio 2002 pari a 37,8 milioni di euro, che in qualche modo compensa la riduzione dell'assegnazione per il 2003. Tuttavia, la sezione del PAN relativa alle statistiche congiunturali non è stata a tutt'oggi rifinanziata.

di contabilità nazionale (SEC) per occupazione, ore lavorate e costo del lavoro. E' infine necessario prendere nota sia dei regolamenti comunitari in vigore nell'ambito qui considerato, che dei regolamenti comunitari che verranno approvati nel prossimo e prevedibile futuro.

Per ciò che riguarda i primi si hanno i regolamenti seguenti:

- Regolamento SEC95, n. 2223/96;
- Regolamento "quadro" sulle statistiche congiunturali, n. 1165/98;
- Regolamento relativo alle statistiche sulla struttura delle retribuzioni e del costo del lavoro, n. 530/99;
- Regolamento per la produzione dell'Indice trimestrale del costo del lavoro (LCI), n. 450/03; il Regolamento è stato approvato nel mese di febbraio, tuttavia non è stato ancora pubblicato il connesso regolamento attuativo.

Mentre per ciò che riguarda i regolamenti di prossima approvazione è opportuno tenere conto della scaletta seguente:

- bozza di regolamento "quadro" sulle retribuzioni e il costo del lavoro;
- progetto di regolamento relativo ad un'indagine sui posti di lavoro vacanti.

Dall'esame di questi documenti risulta come resti molto alta la priorità sulle richieste relative a occupazione, ore lavorate e indice del costo del lavoro. Di recente Eurostat ha invece accantonato il progetto di calcolare un indice trimestrale del prezzo del lavoro³⁷.

6.2. La risposta dell'Istat: il Piano d'azione nazionale

La strategia di risposta dell'Istat alle indicazioni dell'*Action Plan* emerge dall'analisi del *Piano d'azione nazionale* (PAN). Per valutare sotto questo profilo il PAN dell'Istat, è opportuno partire da una tavola sinottica che illustra le richieste dell'AP e le risposte intraprese dall'Istat (subordinatamente all'effettiva disponibilità di un finanziamento integrativo) (Tab. 1).

In sede di commento della tavola sinottica, si metteranno in evidenza i legami tra

³⁶ Avendo l'Ecofin accantonata la richiesta di elaborare un indice trimestrale del prezzo del lavoro, questo punto non è più all'ordine del giorno. Ulteriori dettagli a questo proposito sono forniti nel § 7.3.

³⁷ Si veda a questo proposito il punto 7 del 49esimo incontro del Statistical Programme Committee, Luxembourg, 15/05/2003.

risposte all'AP e azioni intraprese già in precedenza dall'Istat.

Tab. 1 - Le richieste dell'AP e i risultati attesi dall'Istat³⁸

Richieste dell'AP	Risultati attesi (con finanziamento integrativo)		
	2001	2002	2003
<p>riduzione del lag di produzione dei conti nazionali (PIL e componenti) da 80 a 70 giorni;</p> <p>riduzione del lag di produzione delle stime di occupazione e redditi di lavoro dipendente da 90/100 giorni a 70 giorni</p>	<p>riduzione del lag temporale a 70 gg.</p>		
<p>pieno sviluppo degli indicatori trimestrali sul costo del lavoro (copertura per PMI, copertura della sezione F della NACE, calcolo delle ore lavorate), da rendere disponibili entro 75 giorni;</p> <p>produzione di indicatori trimestrali sui posti vacanti</p>	<p>avvio pubblicazione degli indicatori su occupazione e costo del lavoro (copertura PMI, sezione F della NACE), <u>senza ore lavorate</u>, a 90 gg. dalla fine del mese di riferimento;</p> <p>anticipo a 60 gg. dei dati sulle grandi imprese;</p> <p>avvio della rilevazione sulle ore lavorate e sui <u>posti vacanti</u></p>	<p>anticipo pubblicazione indicatori occupazione e costo del lavoro entro 75 gg.;</p> <p>avvio pubblicazione dati su ore lavorate e posti vacanti a 90 gg.</p>	<p>anticipo pubblicazione dati su ore lavorate e posti vacanti a 75 gg.</p>

³⁸ Dalle richieste dell'AP è stata esclusa la partecipazione all'indagine pilota sull'indice trimestrale del prezzo del lavoro, divenuta obsoleta.

Per ciò che attiene al nostro ambito di analisi, i settori nei quali emergono discrepanze tra situazione attuale e richieste europee, individuati nel PAN 2000-2002, sono i seguenti:

- l'estensione a tutte le classi dimensionali, e alle 6 branche principali, degli indicatori trimestrali di occupazione, retribuzioni, costo del lavoro e ore lavorate, e la pubblicazione dei risultati entro 75 gg. (contro i 90 gg. del regolamento congiunturale);
- l'aumento della tempestività della rilevazione mensile sulle grandi imprese (da 85 a 60 gg.);
- la produzione di indicatori trimestrali sui posti vacanti;
- lo sviluppo di indicatori sulle retribuzioni contrattuali, anche con riferimento alla contrattazione di secondo livello.

In tutti questi casi, l'azione dell'Istat prende spunto non solo da una richiesta dell'AP, ma anche dalle istanze di precedenti regolamenti europei (Eurostat e BCE). Relativamente a tutte queste discrepanze, le iniziative previste dall'Istat nel PAN riguardano:

- il completamento del progetto basato sull'uso dei dati INPS per la produzione di indicatori trimestrali di occupazione, retribuzioni e costo del lavoro per imprese con meno di 500 addetti; per gli stessi indicatori, per le imprese con 500 addetti e più, si prevede il miglioramento di qualità e tempestività dei dati;
- la progettazione e l'avvio di una rilevazione trimestrale su ore lavorate e posti vacanti;
- la revisione dell'attuale rilevazione sulle retribuzioni contrattuali, soprattutto per tenere conto della contrattazione di secondo livello (in questo ambito si inserisce l'avvio di una rilevazione sulle retribuzioni di fatto nel pubblico impiego).

6.3. Stato delle cose sulle azioni previste

Dopo aver effettuato l'analisi del PAN, è opportuno mettere in luce lo stato delle cose sulla risposta dell'Istat, avvalendosi anche dalle informazioni ottenute durante l'incontro avuto in data 30/11/2001 con la dott.ssa Micali e il dott. Tronti dell'Istat, e del seminario Istat-Inps del 27/11/2002 (presentazione dell'Indagine OROS).

Un'annotazione preliminare è che, per quello che riguarda la risposta ai regolamenti UE, precedenti all'*Action Plan*, l'azione dell'Istat è articolata per indagini (coordinate da responsabili di indagine). La mancanza di un'iniziativa di coordinamento espone dunque al rischio di frammentazione la risposta dell'Istat in questo ambito. Vi è invece un disegno unitario per ciò che riguarda la risposta all'AP. Allo scopo di rispondere appropriatamente alle richieste dell'AP, è stato infatti istituito un gruppo di coordinamento (per quanto lasco) relativo alle indagini su imprese (congiuntura), sociali (FdL) e sui conti trimestrali.

Per ciò che riguarda lo stato delle cose relativamente alle più importanti iniziative intraprese dall'Istat, è possibile effettuare, punto per punto, le valutazioni seguenti.

A) Completamento del progetto basato sull'uso dei dati INPS per la produzione di indicatori trimestrali di occupazione, retribuzioni e costo del lavoro per imprese con meno di 500 addetti

Il riferimento è all'Indagine su Occupazione, Retribuzioni e Oneri Sociali (OROS), il cui scopo è per l'appunto quello di utilizzare dei dati INPS (più precisamente tratti dal DM10-INPS) per ottenere indicatori trimestrali (attualmente mancanti) di occupazione, retribuzioni e costo del lavoro per imprese con meno di 500 addetti. Più in dettaglio, l'indagine permetterà di ottenere dati per retribuzione e costo del lavoro, sia pro capite che per unità di lavoro (ULA), per i settori (classificazione NACE) da C a K. L'indagine inizia con un insieme di dati storici 1996-I/2000-IV, proseguendo poi (dal 2001-I) con dati ricavati da uno pseudo-campione dell'INPS, costituito da imprese dotate di trasmissione telematica dei dati, opportunamente distribuite sul corso dell'anno. Una prima pubblicazione dei dati relativi agli indici trimestrali di retribuzioni di fatto, oneri sociali e costo del lavoro per il periodo 1996-I/2000-IV ha avuto luogo in occasione del seminario Istat-Inps del 27/11/2002. Si proseguirà poi con la pubblicazione di Statistiche in breve trimestrali (a partire dal 2003-I). Non sono, invece, previsti comunicati stampa prima del 2004.

Si noti che i dati distribuiti in occasione del seminario Istat-Inps del 27/11/2002 non sono ancora relativi all'occupazione, né ai livelli di retribuzioni e costo del lavoro. Con riferimento alle estensioni future di questo progetto, esistono delle azioni previste per il 2003, che dovrebbero essere finalizzate ad arricchire le informazioni su retribuzioni e

costo del lavoro principalmente in tre direzioni:

- (i) una maggiore estensione settoriale, in modo da includere anche dati relativi alla Pubblica Amministrazione (questo sforzo è svolto in collaborazione con l'ARAN e la Ragioneria di Stato);
- (ii) una maggiore disaggregazione territoriale, in modo da disporre di dati significativi, sia a livello circoscrizionale, che a livello regionale;
- (iii) il calcolo di indicatori di retribuzione e di costo del lavoro per ore lavorate.

L'ultima di queste estensioni ci porta naturalmente a considerare lo stato delle cose relativo al calcolo degli indicatori per le ore lavorate.

B) Progetti relativi alla rilevazione sulle ore lavorate

Relativamente al regolamento comunitario LCI, un accordo con Eurostat consente per ora all'Istat di produrre indici delle retribuzioni, degli oneri sociali e del costo del lavoro per ULA anziché per ora lavorata. La differenza fondamentale delle due misure è che le ULA si ottengono ponendo uguali all'unità i lavori a tempo pieno (indipendentemente dalle ore effettivamente lavorate) e come frazione di 1 i lavori *part-time*, rapportando le ore effettivamente lavorate (o la fascia di *part-time*) all'orario contrattuale *full-time* prevalente nell'impresa. Nel caso dell'Indagine OROS è possibile effettuare questa operazione perché i DM10 riportano l'informazione del numero dei *jobs part-time* e delle ore ad essi pagate (non di quelle lavorate).

L'Istat ha comunque ottenuto una deroga di fatto del nuovo Regolamento per iniziare (possibilmente) entro ottobre 2003 a produrre stime trimestrali delle ore lavorate, attraverso un processo di stima indiretta. Nell'ambito di un gruppo interdipartimentale di lavoro, istituito su iniziativa del dott. Tronti e coordinato dalla dott.ssa Picozzi, il sottogruppo coordinato dal dott. Gennari intende pubblicare entro ottobre 2003 delle serie 1996-2002 per le ore lavorate a cadenza trimestrale, per i dipendenti delle imprese delle sezioni C-K, M-O. Utilizzando opportuni modelli di regressione verrà introdotta una dinamica trimestrale su *benchmarks* annuali prodotti a partire dalle indagini strutturali (quadriennali, FdL), sulla base di numerose variabili ausiliarie presenti nei DM10 (giornate retribuite dei *full-timers*, ore di straordinario retribuite, ore dei *part-timers* retribuite). In tal modo sarà possibile disporre di dati congiunturali (indiretti) per le ore lavorate, soddisfacendo, almeno in istanza sperimentale, le richieste dell'AP.

La sperimentazione effettuata da questo sottogruppo permetterà pure di procedere sia alla costruzione degli indicatori congiunturali delle ore richiesti dal Regolamento n. 1165/98, che all'elaborazione di stime (anch'esse sperimentali) nell'ambito del sistema di contabilità trimestrale. Effettivamente, vi è un problema di inadempienza da parte dell'Istat anche per ciò che riguarda il regolamento "quadro" sulle statistiche congiunturali, n. 1165/98. Questa inadempienza si verifica sotto il profilo qualitativo, in quanto l'Istat per ora fornisce solo i dati (mensili) delle grandi imprese (ore lavorate e ore pagate). L'Istat ritiene di poter integrare a livello trimestrale dall'ottobre 2003 queste informazioni rilevate con le stime indirette per le PMI di cui si è detto sopra. Peraltro, l'Istat ha intrapreso dal 2001 la raccolta di informazioni mensili (anche retrospettive) sulle grandi imprese delle costruzioni, in modo da includere anche questo settore di attività economica nei dati pubblicati con la nuova base 2000 a partire dal maggio 2003. In questo modo si hanno informazioni mensili anche per il settore delle costruzioni su tutte le variabili raccolte dall'Indagine sulle grandi imprese.

Infine, relativamente ai conti nazionali, l'Istat ha ottenuto una proroga di un anno sulla pubblicazione della variabile ore lavorate, ma è comunque impegnato a ottenere un risultato (trimestrale e annuale) entro la fine del 2004. Anche a tale scopo, è necessario che parta la produzione di dati correnti di ore lavorate, svincolati dai *benchmarks* annuali forniti dalle indagini strutturali.

Questo ci porta al previsto avvio della nuova Indagine VELA (Vacancies E ore LAvorate). Per il settembre 2003 è previsto il varo di una nuova indagine diretta sulle imprese con meno di 500 addetti. Essa riguarderà occupazione (stock e flussi), posti vacanti e ore lavorate e ore retribuite per imprese da 10 a 499 addetti. Si tratta di un'indagine campionaria (su circa 6000 imprese), a cadenza trimestrale, il cui questionario (grazie alle informazioni contenute nel DM10-INPS ed elaborate nell'Indagine OROS) potrebbe essere meno "pesante" di quanto non sia quello delle imprese con più di 500 addetti. Con questa indagine l'Istat pensa di ottenere informazioni direttamente rilevate decisive per migliorare le stime fornite ai fini sia del regolamento "quadro" sulle statistiche congiunturali che di quello sull'indice del costo del lavoro.

La maggiore "snellezza" del questionario, relativamente ai quesiti che riguardano occupazione, retribuzioni e ore lavorate, dovrebbe permettere di introdurre quesiti

aggiuntivi specificamente riferiti ai posti vacanti. Ciò permetterebbe, tra l'altro, di rispondere anche a una precisa richiesta dell'Eurostat, riferita alla necessità di informazioni sul cambiamento strutturale connesso, tra l'altro, allo sviluppo della New Economy, e sulle carenze di personale. Relativamente ai posti vacanti è stata già svolta (nel 2002-I) un'indagine pilota sui posti vacanti su di un campione di 2000 imprese. E', inoltre, previsto l'inserimento di un modulo trimestrale sui posti vacanti nell'Indagine sulle imprese con più di 500 addetti.

C) *Altre iniziative*

Relativamente alla progettazione e all'avvio di una rilevazione trimestrale dell'indice di prezzo del lavoro, l'Ecofin ed Eurostat hanno sostanzialmente accettato il punto di vista dell'Istat (e di altri uffici statistici europei), secondo cui lo sforzo e l'onere statistico per le imprese necessari per una rilevazione trimestrale sono nettamente superiori al guadagno informativo che se ricaverebbe. Si pensava che la BCE avesse bisogno di un ELPI analogo all'*Employment Cost Index* della FED, ma in effetti la BCE sembra soddisfatta degli indici di costo del lavoro, e semmai è preoccupata della tempestività con la quale li ottiene. Questo progetto di rilevazione risulta dunque per ora accantonato.

Per quanto concerne la rilevazione delle retribuzioni di secondo livello, l'idea che per ora si sta facendo strada nell'Istat è di rispondere a questa istanza comunitaria sviluppando l'Indagine relativa alle retribuzioni contrattuali. Per questo progetto si pensa soprattutto all'aggiornamento dei firmatari dell'Indagine. Se le retribuzioni di secondo livello verranno effettivamente rilevate, ciò verrà fatto essenzialmente mediante indagini biennali (per telefono). Allo stato attuale delle cose, il progetto è comunque bloccato, in ragione soprattutto della maggiore priorità accordata alle iniziative relative a ore lavorate e posti vacanti.

Al fine di migliorare la qualità dell'informazione relativa alle imprese con oltre 500 addetti sono stati ottenuti significativi progressi nei tempi di rilascio dei dati: dal 2000 al 2002 i tempi di diffusione dei dati mensili sulle grandi imprese sono passati da 85 a circa 60 giorni dalla fine del mese di riferimento. Tutto ciò in un contesto nel quale da un lato, sono stati elaborati nuovi indicatori (indici destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario dell'occupazione e degli orari di lavoro); dall'altro, si sono ottenute

sensibili riduzioni delle quote di mancate risposte e si sono migliorati i processi controllo di qualità dei dati. Si ricordi inoltre che, a partire dal maggio 2003, si hanno informazioni mensili anche per il settore delle costruzioni relativamente alle variabili raccolte dall'Indagine sulle grandi imprese.

6.4. I giudizi sulla risposta dell'Istat

Allo scopo di meglio articolare un'anticipazione, pur con tutti gli opportuni caveat, dei “nostri” giudizi a riguardo della risposta dell'Istat all'AP, pare opportuno prendere atto dei pareri già effettuati a riguardo da due gruppi di “controllori”.

Raccomandazione della Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica del 13 dicembre 2000 al Presidente dell'Istat sul “Piano d'azione nazionale dell'Istat conseguente all' ‘Action plan on EMU statistical requirements’ “.

La Commissione ha esaminato l'"Action plan on EMU statistical requirements", definito dall'EUROSTAT e finalizzato alla produzione di statistiche congiunturali più ampie e tempestive, attendibili e armonizzate per i paesi dell'UE, e il conseguente "Piano d'azione nazionale sulle statistiche congiunturali" predisposto dall'Istat.

La Commissione ha preso atto con favore degli obiettivi definiti a livello dell'UE e del piano d'azione comunitario finalizzato a realizzarli in tempi assai contenuti. Ha rilevato peraltro come esso comporti un rilevante impegno per gli istituti statistici nazionali, che sarà particolarmente oneroso per quelli dei paesi più grandi, stante che l'"Action plan" richiede la disponibilità di statistiche congiunturali con prefissata tempestività che coprano l'80% dell'area euro.

Con riferimento al piano nazionale, ha rilevato come il programma definito dall'Istat si configuri anche come un più generale schema organizzativo dell'attività dell'Istituto in materia congiunturale per i prossimi quattro anni, e ha espresso condivisione con questa più ampia impostazione.

Nel quadro delle linee di attività prospettate dall'Istat, la Commissione ha suggerito un maggiore impegno su due specifici fronti: (i) quello delle statistiche relative al settore delle costruzioni; (ii) quello degli indicatori trimestrali su occupazione, ore lavorate, retribuzioni e costo del lavoro.

19-01-2001: Third Progress Report by the Ecofin Council on implementation.

28/29-06-2001: Eurostat Action Plan in the framework of the EMU Action Plan.

26-10-2001: Fourth Progress Report by the Ecofin Council on implementation.

15-01-2003: Fifth Progress Report by the Ecofin Council on implementation.

E' possibile sintetizzare nel modo seguente i pareri espressi in questi ambiti:

- 1) buona parte dei paesi membri, in particolare Spagna, Italia e Francia, devono fare uno sforzo maggiore per adempiere agli obblighi previsti dall'*EMU Action Plan*. Gli obiettivi fissati per la fine del 2001 o del 2002 non sono stati ancora raggiunti. Nell'ambito delle statistiche relative al mercato del lavoro questo sforzo riguarda in particolare l'Italia;
- 2) il nostro Paese deve procedere con maggiore celerità sul fronte degli indicatori trimestrali su occupazione e costo del lavoro, e ancora di più su quello delle ore lavorate. Permane ancora una buona parte dei problemi relativi agli indicatori per il settore delle costruzioni (anche se oramai esistono dati in base 2000 per le grandi imprese di questo settore).

6.5. Osservazioni conclusive

E' innanzitutto doveroso annotare che la caratterizzazione dell'Italia come uno dei "colli di bottiglia" nell'ambito delle statistiche del lavoro dipende in grandissima parte da una difficile situazione pregressa, creatasi per varie ragioni a partire da un passato anche lontano, di cui fa fede anche il Rapporto di Ricerca della Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica n. 99.05 del luglio 2000. Ciò premesso, pare opportuno rilevare come, di fronte dell'*Action Plan on EMU Statistical Requirements*, si siano effettuati lodevoli sforzi per procedere con maggiore celerità sul fronte degli indicatori congiunturali di occupazione e costo del lavoro. E' dunque possibile dare un giudizio sostanzialmente positivo sull'Indagine OROS, esprimendo peraltro l'auspicio che quanto prima vengano pubblicati i dati sull'occupazione e sui livelli di retribuzioni e oneri sociali (peraltro a proposito di questi ultimi non vi è alcuna richiesta ufficiale di Eurostat, né impegno da parte dell'Istat). Un auspicio meno pressante è che l'Indagine OROS possa diventare mensile, almeno per ciò che riguarda il calcolo di numeri indici di occupazione e costo del lavoro. Infine, Eurostat sembra annettere una crescente importanza a statistiche annuali che facciano da ponte tra le statistiche quadriennali e

quelle trimestrali. Potrebbe essere opportuno mettere in questo ambito anche i *quality reports* relativi all'Indagine OROS (sul trattamento dei *missing values*, ecc.). E' pure possibile formulare un parere positivo sulle procedure messe in atto al fine di migliorare la qualità dell'informazione relativa alle imprese con oltre 500 addetti.

D'altro canto, è possibile in linea di principio valutare favorevolmente l'intento di utilizzare congiuntamente i dati provenienti dal DM10-INPS e dalla nuova Indagine VELA, in particolare perché ciò consentirà una riduzione dell'onere statistico per le imprese della nuova indagine, creando spazi per la (relativamente nuova) rilevazione di dati relativi ai posti vacanti. Rimangono tuttavia alcuni elementi di perplessità, soprattutto per ciò che riguarda la raccolta e produzione di dati relativi alle ore lavorate e retribuite.

Come ben illustrato nel *Rapporto di Ricerca CGIS 99.05*, alla fine degli anni '90 vi erano grossissimi problemi informativi sul mercato del lavoro dal lato delle imprese, problemi concernenti soprattutto le statistiche relative a retribuzioni e orari di fatto. Ci si può allora chiedere come mai l'Istat non abbia scelto un tipo di risposta a questa situazione che poteva sembrare ovvia, e cioè l'allestimento di un'indagine campionaria analoga alla scomparsa Indagine del Ministero del Lavoro su retribuzioni e orari di fatto. Effettivamente il parere espresso nel *Rapporto di Ricerca CGIS 99.05* era che ben poco potesse essere ricavato dalle statistiche amministrative per ciò che riguarda le ore lavorate (p. 35: mancano informazioni accurate sul numero di ore prestate...; p.37: Né poggiando sulla fonte amministrativa appare allo stato possibile la costruzione di indicatori congiunturali delle ore lavorate).

Tuttavia è stata fatta dall'Istat una scelta di fondo relativa alle statistiche del mercato del lavoro dal lato delle imprese favorevole all'ampio utilizzo dei dati amministrativi. Ciò soprattutto per alleggerire l'onere statistico delle imprese. A sfavore di questa scelta militano (oltre all'esistenza del buco informativo per gli orari) la necessità di controlli assai severi sulla qualità delle statistiche raccolte (e questo è ben in sintonia con le richieste di Eurostat fatte nel regolamento - in corso di pubblicazione - per la produzione dell'Indice trimestrale del costo del lavoro), nonché la minore rapidità di rilascio di questo tipo di statistiche. Quest'ultimo criterio è cruciale per serie statistiche di tipo congiunturale, soprattutto se si considerano le esplicite richieste in questo senso da parte di Eurostat.

Per quanto riguarda più da vicino i progetti relativi alla rilevazione sulle ore lavorate, vi è da dire che la rilevazione indiretta delle ore lavorate proposta dall'Istat non può assolutamente costituire l'unico tipo di risposta alle istanze dell'*EMU Action Plan*. Si reitera in questo senso il parere espresso nel *Rapporto di Ricerca CGIS 99.05*, secondo il quale in questo ambito le statistiche amministrative, e più particolarmente il DM10, non possano essere di grande aiuto. In particolare, la definizione di ore di lavoro straordinario del DM10 non corrisponde precisamente (è inferiore) alla nozione di ore di lavoro supplementare relativamente ai minimi contrattuali. Né è possibile immaginare di risolvere questo problema informativo ricorrendo all'Indagine sulle forze di lavoro. Le statistiche sulle ore rilevate dal lato delle famiglie non riflettono solitamente in modo soddisfacente i fattori congiunturali.

Tutto questo ribadisce il bisogno di uno sforzo urgente e ingente per verificare le modalità di rilevazione di ore lavorate e retribuite mediante un'indagine campionaria effettuata direttamente presso le imprese. Le direzioni prioritarie verso cui indirizzare gli sforzi sono: (i) accertare la presenza di un eventuale onere statistico sulla rilevazione delle ore lavorate e retribuite, derivante dal fatto di essere poste in un'indagine piena di domande "nuove" per le imprese, come è quella relativa ai posti vacanti; (ii) approntare con rapidità una procedura che permetta di collegare queste statistiche relative alle ore con quelle OROS su retribuzioni e costo del lavoro. A proposito del primo punto non è confortante rilevare come sia le Indagini strutturali che l'Indagine pilota sui posti vacanti condotta nel 2002 segnalino che le piccole imprese, per comodità di reperimento del dato, tendono a fornire le ore retribuite anziché quelle lavorate. In questo senso ci si deve chiedere se non sia necessario effettuare un alleggerimento del questionario, che potrebbe ridurre la molestia statistica, producendo risposte più accurate da parte delle imprese. Da un alleggerimento di questionario e campione, l'Indagine VELA potrebbe pure guadagnare in termini di celerità di attuazione e di rilascio.

In effetti, l'Indagine VELA pare un po' troppo sbilanciata sull'attenzione al lato territoriale e settoriale, a scapito di una maggiore attenzione al lato congiunturale (in particolare alla rapidità di produzione e alla frequenza). In fondo, perché questa indagine dovrebbe restare trimestrale, quando l'Indagine sulle imprese con più di 500 addetti ha cadenza mensile? Si ricordi che l'Indagine VELA, assieme all'Indagine OROS, dovrebbe, a regime e in presenza di un congruo ammontare di risorse, costituire

il necessario complemento informativo dell'Indagine sulle imprese con più di 500 addetti.

Un altro punto è che, più ancora per i posti vacanti che per le ore, è fondamentale acquisire una conoscenza sufficientemente disaggregata dal punto di vista territoriale e settoriale. Peraltro, come già ricordato, questo tipo di dettaglio nell'indagine rischia di andare a scapito della tempestività di produzione dei dati, e di ostacolare il futuro passaggio alla frequenza mensile per questi indicatori. Una soluzione a questo stato di cose potrebbe basarsi sulla possibilità di utilizzare la rete di rilevazione dell'Indagine Excelsior per avere informazioni maggiormente dettagliate dal punto di vista settoriale e territoriale, mentre l'Indagine VELA potrebbe guadagnare in celerità di attuazione e di produzione dei dati da un alleggerimento di questionario e campione.

Per ciò che concerne infine il progetto di rilevare le retribuzioni di secondo livello mediante indagini biennali (per telefono) effettuate a partire dall'archivio dell'Indagine sulle retribuzioni contrattuali, è possibile effettuare le considerazioni seguenti. Innanzitutto, è importante ribadire l'importanza di avere informazioni su questa componente delle retribuzioni. In fondo lo stesso sforzo messo nell'Indagine OROS indica che, di fronte alla *labour market deregulation* che è arrivata anche in Italia, i CCNL non possono più essere l'unica fonte informativa relativa alle retribuzioni. Il ricorso a indagini biennali per telefono non sembra, soprattutto a causa della sua cadenza, lo strumento più opportuno per rispondere a esigenze informative di questo tipo. D'altro canto esiste per l'Istat, oltre ai succitati problemi finanziari, la necessità di limitare al minimo la molestia statistica per i rispondenti. Una possibile soluzione a questo stato di cose è di potenziare il ruolo del CNEL in questo ambito. Da diversi anni, il CNEL raccoglie una notevole quantità di contratti lavorativi di secondo livello, che si limita ad archiviare (rendendone possibile la consultazione per parole chiave). Potrebbe essere opportuno sollecitare il CNEL ad analizzare il materiale in suo possesso in collaborazione con l'Istat, e a produrre in questo modo informazioni relative alle retribuzioni di secondo livello³⁹ con cadenza regolare, possibilmente infra-annuale.

³⁹ Evidentemente, potrebbe essere opportuno produrre in questo modo anche informazioni relative alle ore di lavoro.

7. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

1. La prima parte del Rapporto è stata dedicata ad una ricognizione degli impegni connessi al “Processo di Lussemburgo” e ad una ricognizione “integrativa” del processo comunitario relativo alle politiche sociali, connesso al Consiglio di Lisbona ed alla successiva adozione, con il Consiglio di Nizza, dell’Agenda Sociale Europea.

Questa ricognizione ha confermato come il *Processo di Lussemburgo*, di coordinamento e di valutazione a scala comunitaria della nuova *Strategia europea per l’occupazione*, sia un processo “ad alta intensità di indicatori”, necessari per permettere una efficace attività di sorveglianza e valutazione delle politiche dell’occupazione, nonché l’individuazione delle *migliori pratiche*. In realtà la scelta dei dati e degli indicatori da inserire nei NAP viene lasciata ai singoli Stati; tuttavia l’Eurostat e la Commissione europea hanno proposto, a riguardo, delle liste di *indicatori comuni* che possono essere utilizzati per elaborare il *Joint Employment Report*. Si tratta soprattutto di indicatori di *input* e indicatori di *output*, che misurano gli obiettivi delle specifiche misure di *policy*, i risultati ottenuti e l’accesso dei beneficiari all’azione avviata.

La natura di processo dell’attività di coordinamento e valutazione della *Strategia europea per l’occupazione*, e della relativa necessità di produzione di informazioni statistiche, è confermata dalle indicazioni del *Joint Employment Report* del 2001, in cui si afferma che il lavoro di sviluppo di indicatori precisi e raffrontabili deve continuare, con particolare riguardo agli indicatori di qualità ed efficacia (efficienza) delle politiche. Il riferimento è soprattutto: ai divari retributivi di genere, ai servizi di cura per i bambini e gli altri dipendenti, alla qualità del lavoro.

A riguardo, all’interno dell’*Employment Committee* è costituito un gruppo di lavoro (*Indicator Working Group*) che si occupa dello studio degli indicatori per il monitoraggio delle politiche per l’occupazione. Negli ultimi quattro anni, inoltre, l’Eurostat ha sviluppato un data-base europeo sulle politiche del lavoro (*Labour Market Policies*).

Un ulteriore impulso alla costruzione di indicatori strutturali, finalizzati alla valutazione dell’efficacia delle politiche economiche e sociali, si è avuto con il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000. Con riferimento alle tematiche sociali, l’*High Level Group on Social Protection*, nell’ambito della *Agenda Sociale Europea*,

ha, in particolare, proposto indicatori di dettaglio finalizzati a verificare lo stato di avanzamento nel raggiungimento degli obiettivi di coesione sociale e di miglioramento dei sistemi di protezione sociale. Un ulteriore gruppo di indicatori che rivestono una notevole importanza dal punto di vista dell'analisi del mercato del lavoro è quello relativo alla identificazione delle problematiche regionali.

Nel quadro di alcuni indicatori chiave, proposti nei Rapporti di sintesi della Commissione Europea, con riferimento alle 4 aree d'intervento individuate in occasione del Consiglio di Lisbona (occupazione, innovazione e ricerca, riforme economiche e coesione sociale), l'attenzione è rivolta soprattutto alla definizione di indicatori di qualità, con riferimento particolare alla qualità nel lavoro: condizioni del lavoro, salute e sicurezza, remunerazioni, parità di genere, bilanciamento tra flessibilità e sicurezza, relazioni sociali. Come si è visto, gli indicatori proposti sono divisi in due categorie: (i) *indicatori relativi alle caratteristiche della prestazione lavorativa* (caratteristiche oggettive ed intrinseche, grado di soddisfazione del lavoro, remunerazioni, compensi non salariali, tempo di lavoro, qualifiche formazione, prospettive di avanzamenti di carriera, contenuti della prestazione lavorativa, *matching* tra le caratteristiche del lavoro e del lavoratore); (ii) *indicatori legati al lavoro e al contesto complessivo del mercato del lavoro* (parità di genere, sicurezza e salute, flessibilità e sicurezza, accesso al lavoro, bilancio lungo l'intero arco della vita lavorativa, dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori, diversità e non discriminazione).

2. Nella seconda parte del rapporto (paragrafo 3) si è valutata la risposta dell'Italia alla domanda di indicatori statistici connessa al processo di Lussemburgo. Il giudizio di sintesi che emerge dalla ricerca, pur segnalando alcuni elementi di criticità, è sostanzialmente positivo, specie in rapporto alle condizioni di partenza.

Al 1998 l'Italia non disponeva, infatti, dei dati di fonte amministrativa necessari al coordinamento e al monitoraggio della *Strategia europea per l'occupazione*. Ai Piani di azione nazionale del 2000 e del 2001, tuttavia, sono allegate delle Appendici statistiche, i cui indicatori sono ricavati dal "Rapporto di Monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro", redatto dal Gruppo di lavoro per il monitoraggio degli interventi di politica occupazionale e del lavoro.

Il principale problema strutturale è connesso al fatto che il nostro paese non è ancora in grado di calcolare tutti gli indicatori di *policy* richiesti, soprattutto perché i *Centri per l'impiego* non dispongono di questi dati, o non ne dispongono in forma utilizzabile. Nel *Joint Employment Report* del 2001, ad esempio, viene osservato che il NAP italiano non fornisce i prescritti indicatori di input o di output delle singole misure di *policy*. Nonostante questi problemi strutturali, nel NAP 2001, comunque, l'Italia ha fatto un tentativo per mettere a punto e calcolare alcuni indicatori di *policy*.

Rendere operativa e statisticamente affidabile la produzione di indicatori statistici sulla base dei dati dei Centri per l'impiego, costituisce, a nostro avviso, un obiettivo da perseguire, nel quadro della riforma in atto nel settore, con priorità assoluta.

La carenza di dati per il monitoraggio delle politiche del lavoro, e in particolare dei dati di fonte amministrativa per il calcolo degli indicatori di input e di output, è dovuta in particolare al ritardo nell'avvio del SIL (*Sistema Informativo del Lavoro-Employment Information System*). A riguardo anche la Commissione di garanzia per l'informazione statistica, nel Parere espresso sul PSN 2002-2004, ha rinnovato l'invito al Ministero del Lavoro e all'Istat "ad affrontare la questione in maniera coordinata e ad avviare un organico progetto di revisione e riqualificazione delle fonti, che valorizzi questa importante fonte amministrativa".

Il Gruppo di lavoro interistituzionale per il monitoraggio delle politiche del lavoro e occupazionali, attivo presso il Ministero del Lavoro, ha, peraltro, avviato negli ultimi due anni una interessante attività di monitoraggio delle diverse misure di *policy* comprese nei NAP, basandosi tanto su indicatori statistici quanto sulle rilevazioni di tipo amministrativo (per misura e soggetto, per territorio e per genere).

L'esame PSN 2002-2004 rivela che sono state previste due nuove rilevazioni che possono essere riferite a produzione di dati e indicatori connessi al processo di Lussemburgo:

- Il *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro* (LPS-00077);
- La *Rilevazione infrannuale sugli incentivi all'occupazione sulla base degli archivi INPS* (IST-01384).

Per quel che riguarda la prima, finalmente è stato inserito nel PSN il rapporto di monitoraggio di cui si è già parlato in precedenza. Obiettivo della seconda rilevazione è

di produrre un'informazione periodica sulle misure di incentivazione dell'occupazione rilevabili dagli archivi INPS.

Il progetto, con le caratteristiche e gli obiettivi specifici discussi nel paragrafo 3.3., si inquadra in un ambito di più ampia collaborazione tra l'Istat e il Ministero del Lavoro, ed è riferito alle misure di politica del lavoro rilevate dall'Inps e desumibili dalle dichiarazioni mensili su occupazione e monti retributivi (i moduli DM10), per la tempestività con cui le stesse vengono acquisite. Esso costituisce un obiettivo strategico prioritario nel quadro del miglioramento della risposta italiana alle esigenze di monitoraggio connesse al processo di Lussemburgo, la cui implementazione e l'eventuale ulteriore sviluppo, andrebbero fortemente supportate dalla Commissione.

Nel quadro del processo di Lussemburgo si può iscrivere, infine, anche il progetto ASMEL dell'Istat, che ha l'obiettivo di produrre un "Annuario di statistiche del mercato del lavoro", ma anche di verificare cosa è coperto dalle informazioni prodotte dall'Istat, cosa da informazioni prodotte dal Sistan o da altri soggetti. La implementazione di questo progetto, specie in considerazione della possibilità di disporre di una valutazione complessiva delle compatibilità statistiche delle diverse fonti, oltre che di una informazione periodica completa sui diversi aspetti del mercato del lavoro costituisce un interessante obiettivo strategico da perseguire sistematicamente, sia nella fase di avvio, sia nella messa a regime.

3. Per quanto concerne i dati sulle Forze di Lavoro, nel paragrafo 4 è stato esaminato il nuovo disegno della Rilevazione trimestrale dell'Istat (RTFL). I punti critici dell'indagine, segnalati in un precedente rapporto della CGIS (CIGS, 2000), riguardavano:

- (i) l'impiego di rilevatori poco motivati e "sensibili" alla statistica per la conduzione dell'indagine; per di più, la conduzione della rilevazione da parte di personale che ha un ruolo di pubblico ufficiale può indurre comportamenti reticenti da parte degli intervistati, tali da distorcere sistematicamente le risultanti statistiche;
- (ii) la problematicità del controllo delle operazioni sul campo da parte dell'Istat, con conseguenze sulla qualità delle informazioni raccolte;
- (iii) la mancata rilevazione di informazioni sul reddito;
- (iv) le modalità di rilevazione della condizione rispetto al lavoro;

(v) il mancato sfruttamento della dimensione longitudinale dell'indagine a fini di produzione di statistiche sui flussi.

Il rapporto in questione concludeva, tuttavia, segnalando l'esistenza di "margini di miglioramento non trascurabili nella qualità delle informazioni rilevate dalla RTFL, ottenibili già senza ricorrere a strumenti particolarmente innovativi, mediante la sola riformulazione di alcune parti del questionario" (CIGS, 2000, p. 42).

L'analisi qui condotta ha evidenziato che, negli ultimi anni, sono stati senz'altro apportati dei significativi miglioramenti all'indagine. Anche se va comunque rilevato che, per poter esprimere un giudizio compiuto sulla nuova indagine sulle forze di lavoro, sarebbe naturalmente necessario attendere la sua effettiva messa a regime.

In primo luogo, nel dicembre 2002 sono stati presentati dall'Istat i risultati relativi alle transizioni nel mercato del lavoro dal 1998 al 2002, desunti, appunto, dalle informazioni longitudinali della RTFL, il cui mancato sfruttamento costituiva un punto critico rilevante del precedente modello di produzione dei dati.

In secondo luogo, si è visto come la nuova indagine continua sulle Forze di lavoro presenta diversi aspetti decisamente innovativi:

- sono state recepite in modo ineccepibile le disposizioni del nuovo Regolamento comunitario;
- è stata definita una rete di rilevazione interamente nuova, dedicata all'indagine e sotto il diretto controllo dell'Istat e vi è stata una revisione sostanziale della formazione dei rilevatori;
- sono stati realizzati maggiori controlli nell'estrazione delle famiglie da intervistare dalle liste anagrafiche e nella gestione delle sostituzioni delle famiglie non intervistate;
- vengono utilizzate nuove tecniche di indagine computer assisted (CAPI e CATI); tali tecniche consentono di inserire controlli on-line sulla rilevazione e di ridurre notevolmente, se non eliminare interamente, gli errori compiuti dall'intervistatore durante la rilevazione e gli errori di digitazione compiuti nella fase di trasferimento su supporto magnetico delle informazioni rilevate;

- un'attenzione particolare è posta sulla qualità e sul monitoraggio dell'indagine, con l'implementazione del sistema SIGIF, che si configura come un sistema complesso e ad alta tecnologia che accompagna l'intero processo di rilevazione;
- viene rilevata la variabile reddito da lavoro dipendente.

4. Una significativa carenza degna di menzione nel nuovo sistema di produzione di statistiche sulla partecipazione al lavoro è individuabile nella mancanza di progetti effettivamente operativi concernenti l'eventuale sfruttamento di archivi amministrativi, pure esistenti, per integrare le informazioni rilevate mediante indagine (ed eventualmente per alleggerirne il lavoro).

Si è evidenziato in particolare a riguardo che le indagini sulle Forze di Lavoro e quella di origine amministrativa del Collocamento hanno come oggetto comune la finalità di raccogliere informazioni sulle caratteristiche di coloro che sono alla ricerca attiva di una occupazione nonché sulle modalità di tale ricerca. Il processo di Lussemburgo, adottando delle precise linee guida che impongono ai singoli paesi di armonizzare i criteri di raccolta dei dati sia di contesto che di *policy*, ha impresso una forte spinta a che l'Istat e il Ministero del Welfare procedessero ad una profonda revisione dell'indagine campionaria e dell'organizzazione degli uffici del Collocamento. Per quanto riguarda il concetto operativo di disoccupazione, in particolare, si può notare un notevole avvicinamento nei criteri definatori tra l'indagine campionaria e la fonte amministrativa; esso, tuttavia, non è completo, dal momento che i dati ricavabili dal Collocamento devono necessariamente mantenere proprie peculiarità legate al precipuo compito di fornitura dei servizi lavorativi.

L'Istat ha concentrato, come si è visto con successo, i maggiori sforzi di innovazione soprattutto sull'indagine campionaria; permane ad uno stadio ancora incompleto, e da verificare successivamente nella sua effettiva operatività, lo sviluppo di indagini di flusso o sulle *job vacancies*. Si tratta, come si è detto, di elementi essenziali per completare il quadro dei fenomeni legati alla ricerca di lavoro; in particolare per costruire indicatori di ciclo, per analizzare i possibili *mismatch* regionali e per qualifiche tra domanda e offerta di lavoro, infine per le implicazioni in termini di *policy*: messa a punto e valutazione di specifiche misure.

Più grave appare il ritardo con cui si è mosso il Ministero del Welfare nella riorganizzazione dei propri uffici e nelle riforma del collocamento. Nel *Joint Employment Report* della Commissione vi è un ripetuto richiamo nei confronti dell'Italia a produrre appropriati indicatori di *policy*. Il maggiore sforzo innovativo del Ministero ha riguardato: a) la riforma degli uffici del Collocamento, attuando un decentramento istituzionale maggiormente funzionale alla realtà fortemente localistica del mercato del lavoro italiano e dando un ruolo attivo dei Centri per l'impiego pubblici e privati nella gestione e nell'attuazione delle politiche attive del lavoro, b) l'adeguamento dei criteri definitivi di disoccupato alla ricerca attiva di occupazione alle direttive comunitarie e c) la predisposizione di un rapporto periodico di monitoraggio delle politiche del lavoro.

Il presente Rapporto ha focalizzato l'attenzione soprattutto sui primi due punti. Si è mostrato, in particolare, come le maggiori carenze dei dati utilizzabili per il monitoraggio delle politiche, e in particolare dei dati per il calcolo degli indicatori di input e di output relativi al mercato del lavoro, alle politiche del lavoro e ai servizi per l'impiego, siano legate soprattutto al ritardo nell'avvio del SIL (Sistema Informativo del Lavoro).

Si segnala a riguardo, come il carattere fortemente complementare delle informazioni desumibili dalle indagini campionarie e dagli archivi amministrativi imponga un'azione di maggiore coordinamento tra l'Istat e il Ministero del Welfare, nel processo di avvio e di messa a regime del SIL. In questo senso si è, del resto, già espressa anche la Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica.

Qui si richiama fortemente l'attenzione sul fatto che i modi e le forme operative di questo coordinamento dovrebbero essere fortemente orientate alla agilità procedurale, alla condivisione piena di tutte le informazioni ed alla corresponsabilità nella produzione e nel controllo dei dati.

5. L'analisi delle problematiche connesse con l'esigenza di definizione e di produzione di indicatori statistici congiunturali indicati nell'*Action Plan on EMU Statistical Requirements* e la relativa risposta dell'Istat, vista nel paragrafo 6, ha evidenziato che, soprattutto per alleggerire l'onere statistico delle imprese, è stata fatta dall'Istat una scelta di fondo favorevole all'ampio utilizzo dei dati amministrativi anche in ambito

congiunturale. E' noto che questi dati comportano problemi di minore rapidità di rilascio. Ciò è tanto più problematico quanto più si considerino le esplicite richieste in questo senso da parte di Eurostat.

Fatto salvo questo punto, sul quale si tornerà, si esprime un giudizio sostanzialmente positivo sull'Indagine OROS, con l'auspicio che l'Indagine OROS possa diventare mensile, almeno per ciò che riguarda il calcolo di numeri indici di occupazione e costo del lavoro.

Ancora, Eurostat sembra annettere una crescente importanza a statistiche annuali che facciano da ponte tra le statistiche quadriennali e quelle trimestrali. Potrebbe essere opportuno mettere in questo ambito anche i *quality reports* relativi all'Indagine OROS.

E' pure possibile formulare un parere positivo sulle procedure messe in atto al fine di migliorare la qualità dell'informazione relativa alle imprese con oltre 500 addetti.

Per ciò che riguarda più precisamente la misurazione delle ore lavorate:

- (a) Sulla rilevazione indiretta delle ore lavorate proposta dall'Istat, si reitera il parere espresso nel Rapporto di Ricerca CGIS 99.05 (CGIS, 2000), secondo il quale in questo ambito le statistiche amministrative, e più particolarmente il DM10, non possano essere di grande aiuto. In particolare, la definizione di ore di lavoro straordinario del DM10 non corrisponde precisamente alla nozione di ore di lavoro supplementare relativamente ai minimi contrattuali.
- (b) Si ribadisce il bisogno di uno sforzo urgente e ingente per verificare le modalità di rilevazione di ore lavorate e retribuite mediante un'indagine campionaria effettuata direttamente presso le imprese. Le direzioni prioritarie verso cui indirizzare gli sforzi sono: (i) accertare la presenza di un eventuale onere statistico sulla rilevazione delle ore lavorate e retribuite, derivante dal fatto di essere poste in un'indagine piena di domande "nuove" per le imprese, come è quella relativa ai posti vacanti; (ii) approntare con rapidità una procedura che permetta di collegare queste statistiche relative alle ore con quelle OROS su retribuzioni e costo del lavoro.
- (c) Rimangono alcuni elementi di perplessità per ciò che riguarda la raccolta e produzione di dati relativi alle ore lavorate e retribuite nell'ambito della progettata Indagine VELA. In questo senso, l'Indagine VELA pare troppo sbilanciata sull'attenzione al lato territoriale e settoriale, a scapito di una maggiore attenzione al lato congiunturale. Oltretutto, perché questa indagine dovrebbe restare trimestrale,

quando l'indagine sulle imprese con più di 500 addetti ha cadenza mensile? Le Indagini VELA e OROS dovrebbero, a regime e in presenza di un congruo ammontare di risorse, costituire il necessario complemento informativo dell'Indagine sulle imprese con più di 500 addetti.

Sempre sull'Indagine VELA: sebbene sia fondamentale acquisire una conoscenza dei posti vacanti sufficientemente disaggregata dal punto di vista territoriale e settoriale, questo tipo di dettaglio nell'Indagine VELA rischia di andare a scapito della tempestività di produzione dei dati, e di ostacolare il futuro passaggio alla frequenza mensile per questi indicatori. Una soluzione potrebbe essere l'utilizzazione della rete di rilevazione dell'Indagine Excelsior per avere informazioni maggiormente dettagliate dal punto di vista settoriale e territoriale, mentre l'Indagine VELA guadagnerebbe in celerità di attuazione e di rilascio da un alleggerimento del questionario e del campione.

A proposito di quest'ultimo punto è d'uopo rilevare come sia le Indagini strutturali che l'Indagine pilota sui posti vacanti condotta nel 2002 segnalino che le piccole imprese, per comodità di reperimento dei dati, tendono a fornire all'Istat le ore retribuite anziché quelle lavorate. Anche in questo senso ci si deve chiedere se non sia necessario effettuare un alleggerimento del questionario, che potrebbe ridurre l'onere statistico, producendo riposte più accurate da parte delle imprese (oltre a una maggiore celerità di attuazione e rilascio).

Per ciò che concerne infine le retribuzioni di secondo livello, si suggerisce di potenziare il ruolo del CNEL in questo ambito. Si dovrebbe cioè sollecitare il CNEL ad analizzare il materiale in suo possesso in collaborazione con l'Istat e a produrre in questo modo informazioni relative alle retribuzioni di secondo livello con cadenza regolare, possibilmente infra-annuale.

Riferimenti bibliografici

- Commission Européenne (1998), *Des lignes directrices à l'action concrète : les plans d'action nationaux pour l'emploi*, mai 1998.
- Commissione europea (2000a), *Orientamenti per la politica degli Stati membri in materia di occupazione per il 2000 & Raccomandazione del Consiglio riguardanti l'attuazione delle politiche in materia di occupazione degli Stati membri*, Occupazione & affari sociali.
- Commissione europea (2000b), *Gli indicatori strutturali*, COM(2000) 594 final, Brussels, 26 ottobre 2000.
- Commission of the European Communities (2001a), *Employment and social policies: a framework for investing in quality*, COM(2001) 313 final, Brussels, 20 giugno 2001.
- Commissione europea (2001b), *Gli indicatori strutturali*, COM(2001) 619 final, Brussels, 30 ottobre 2001.
- Commissione per la garanzia dell'informazione statistica (2000), *Lo stato dell'informazione statistica sul lavoro, con particolare riguardo la partecipazione al lavoro ed a retribuzioni e costo del lavoro*, luglio.
- Commissione per la garanzia dell'informazione statistica (2001), *Parere sul Programma Statistico Nazionale 2002-2004*.
- Economic Policy Committee (2000), *Report by the Economic Policy Committee to ECOFIN on "Structural Indicators: an instrument for better structural policies"*, EPC/ECFIN/608/00-fin, Brussels, 26 ottobre 2000.
- European Commission (1998), *Monitoring the employment guidelines: common policy indicators*, Brussels, 25 June 1998 .
- European Commission (2000), *Joint Employment Report 2000*:
- European Commission (2001), *Joint Employment Report 2001 (Draft)* – COM(2001) 438 final.
- European Parliament (1998), *EU structural policy indicators for the identification of problem regions*, Regional Policy Series, Regi 104 EN, 9.
- Faustini G., Rettore E., Sestito P. (2000), *Lo stato dell'informazione statistica sul lavoro, con particolare riguardo alla partecipazione al lavoro ed a retribuzioni e costo del lavoro*, Rapporto di ricerca della CGIS, n. 99.05, Roma, luglio 2000.
- FORUM (1999), *Monitoraggio delle politiche del lavoro: esperienze e prospettive nazionali ed europee*, Roma, 28-29 gennaio 1999. Documentazione: 28th Meeting of the statistical programme committee, Brussels, 12 March 1998;
- ISTAT – De Vitiis C., Di Consiglio L., Falorsi S., Pagliuca D. (2000a), *Progetto interarea per la ristrutturazione dell'indagine sulle Forze di Lavoro* – Documento n. 6, Indagine sulle Forze di Lavoro: disegni campionari per l'indagine continua, marzo 2000, ciclostilato.
- ISTAT - Tronti L. (2000b), *La strategia europea per l'occupazione e le implicazioni per il sistema statistico*, lavoro presentato al Seminario Istat "La strategia europea per l'occupazione e il NAP Italia. Le implicazioni per il sistema statistico", Roma, 3 ottobre 2000.
- ISTAT, ASMEL (2000c), *Proposta per la produzione di un Annuario di statistiche del mercato del lavoro*, lavoro presentato al Seminario Istat "La strategia europea

- per l'occupazione e il NAP Italia. Le implicazioni per il sistema statistico", Roma, 3 ottobre 2000.
- ISTAT – Gennari P., Gatto R. (2001a), *La sovrapposizione delle indagini RTFL, corrente e secondo la nuova metodologia ai fini della ricostruzione delle serie storiche*, febbraio 2001, ciclostilato.
- ISTAT (2001b), Indagine Target Forze di Lavoro – Questionario prima intervista, Versione provvisoria, 26 novembre 2001, ciclostilato.
- ISTAT (2002a), Indagine Continua sulle Forze di Lavoro – Questionario, 27 agosto 2002, ciclostilato.
- ISTAT (2002b), Documentazione riservata consegnata alla CGIS il 25 ottobre 2002.
- ISTAT (2002c), *Nuovi indicatori trimestrali su retribuzioni di fatto, oneri sociali e costo del lavoro – Anni 1996-2000*, Approfondimenti, 27 novembre 2002
- ISTAT (2002d), "La mobilità nel mercato del lavoro: principali risultati: aprile 1998-aprile 2002", Approfondimenti Lavoro n.1, dic. 2002
- Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (1998), *Piano Nazionale per l'Occupazione*.
- Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (1999), *Piano d'Azione Nazionale per l'Occupazione*.
- Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (2000a), *Piano d'Azione Nazionale per l'Occupazione*.
- Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (2000b), *Piano di Azione Nazionale per l'Occupazione – Rapporto di attuazione, anno 2000 – ITALIA*, aprile 2000.
- Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (2000c), *Piano di Azione Nazionale per l'Occupazione – Appendici – ITALIA*, aprile 2000.
- Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (2000d), *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 1/2000, giugno 2000.
- Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (2000e), *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 2/2000.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2001a), *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 1/2001, Franco Angeli.
- Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (2001b), *Piano d'Azione Nazionale per l'Occupazione*.
- Paruolo S. (2000), *Il piano nazionale per l'occupazione – Il Joint Employment Report, le migliori pratiche del 1999, e le raccomandazioni che ne derivano per l'Italia*.
- Trattato di Amsterdam – Titolo VIII: Occupazione.
- Unione Europea (1997), Bollettino UE 11-1997 – I – Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo sull'occupazione.
- Unione Europea (1998), Bollettino UE 5-1998 – 1.2.16. *Comunicazione della Commissione intitolata "Dagli orientamenti all'azione: esame dei piani nazionali per l'occupazione"*.
- Unione Europea (2000), Bollettino UE 12-2000, Concilio europeo di Nizza: *European Social Agenda*.

APPENDICI

APPENDICE 1

I REGOLAMENTI COMUNITARI E LA RISPOSTA ITALIANA

A. I regolamenti comunitari in materia delle statistiche del lavoro

A.1. Regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio del 9 marzo 1998 relativo all'organizzazione di un'indagine per campione sulle forze di lavoro nella Comunità

Il Regolamento n. 577/98 è stato adottato considerando che la Commissione deve disporre di informazioni statistiche comparabili sul livello, la struttura e l'andamento dell'occupazione e della disoccupazione negli Stati membri e che il metodo migliore per disporre di tali informazioni a livello comunitario è quello di procedere ad indagini armonizzate sulle forze di lavoro.

Il Regolamento dispone quindi che gli Stati membri effettuino ogni anno un'indagine campionaria sulle forze di lavoro. La principale innovazione introdotta con il regolamento in questione consiste nel fatto che l'indagine disposta ha luogo in continuo nel corso dell'anno. Vale a dire che le settimane di riferimento – e conseguentemente le settimane di svolgimento – dell'indagine sono ripartite uniformemente nell'arco dell'anno. L'indagine deve essere disegnata in modo tale da fornire risultati significativi trimestralmente ed annualmente. Tuttavia, il regolamento autorizza gli Stati membri non in grado di condurre l'indagine continua a svolgerne una a cadenza annuale in primavera.

L'universo di riferimento dell'indagine è costituito dalle famiglie o dagli individui residenti nel territorio nazionale al momento dell'indagine.

Nel regolamento viene introdotta la distinzione tra (i) le variabili che servono a stabilire la situazione occupazionale corrente degli individui, che devono essere rilevate mediante intervista diretta alla persona interessata, o, in mancanza di essa, ad un altro membro della famiglia e (ii) le altre variabili che possono provenire da altre fonti, in particolare dagli archivi amministrativi, purché i dati ottenuti siano equivalenti a quelli che si otterrebbero mediante intervista.

Il regolamento specifica le variabili da rilevare, che non mostrano particolarità di rilievo rispetto a quelle già correntemente rilevate in Italia a partire dall'indagine trimestrale sulle forze di lavoro di ottobre 1992. Viene però introdotta la possibilità di

integrare occasionalmente il questionario corrente rilevando un ulteriore insieme di variabili mediante moduli *ad hoc* su temi specifici. Ogni anno viene stabilito un programma pluriennale di moduli *ad hoc*.

I risultati dell'indagine devono essere trasmessi ad Eurostat entro dodici settimane dalla fine del periodo di riferimento (entro nove mesi nel caso di indagini svolte annualmente).

Altri regolamenti recanti attuazione del regolamento in oggetto sono stati successivamente adottati:

- Regolamento (CE) n. 1571/98 della Commissione del 20 luglio 1998 che attua il regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio;
- Regolamento (CE) n. 1575/2000 della Commissione, del 19 luglio 2000, che attua il regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio per quanto concerne i codici da utilizzare per la trasmissione dei dati a partire dal 2001;
- Regolamento (CE) n. 1578/2000 della Commissione, del 19 luglio 2000, che attua il regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio per quanto concerne le caratteristiche del formulario ad hoc 2001 sulla durata e sull'organizzazione dell'orario di lavoro;
- Regolamento (CE) n. 1626/2000 della Commissione, del 24 luglio 2000, recante attuazione del regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio per quanto il programma 2001-2004 di moduli ad hoc per l'indagine per campione sulle forze di lavoro;
- Regolamento (CE) n. 1897/2000 della Commissione, del 7 settembre 2000, recante disposizioni d'attuazione del regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio per quanto riguarda la definizione operativa di disoccupazione.

A.2. Regolamento (CE) n. 1165/98 del Consiglio del 19 maggio 1998 relativo alle statistiche congiunturali (Gazzetta ufficiale n. L162 del 05/06/1998)

Il regolamento n. 1165/98 del Consiglio è stato adottato considerando che (i) nel quadro della politica economica dell'Unione è necessario disporre di statistiche attendibili e tempestive per poter riferire sull'andamento delle economie di ciascuno Stato membro dell'Unione e che (ii) la Banca centrale europea deve poter rapidamente disporre di statistiche congiunturali al fine di valutare l'andamento delle economie degli Stati membri nel contesto di una politica monetaria europea unica.

Il regolamento ha quindi l'obiettivo di "stabilire un quadro comune per la produzione di statistiche comunitarie sull'evoluzione congiunturale del ciclo economico. Le statistiche comprendono i dati (variabili) necessari per costituire una base uniforme per l'analisi dell'evoluzione congiunturale dell'offerta e della domanda, dei fattori di produzione e dei prezzi" (Reg. 1165/98 art.1).

Il regolamento si applica a tutte le attività indicate nelle sezioni da C a K e da M a O della classificazione statistica delle attività economiche nella Comunità europea (NACE Rev. 1), adottata con il regolamento (CE) n. 3037/90.

Il regolamento stabilisce che la raccolta dei dati da parte degli Stati membri può avvenire, applicando il principio della semplificazione amministrativa, utilizzando fonti diverse: (a) indagini obbligatorie, per le quali le unità statistiche interpellate sono tenute a fornire tempestivamente informazioni precise e complete; (b) altre fonti, comprese quelle dei dati amministrativi; (c) procedure appropriate di stima statistica.

Il regolamento definisce l'elenco delle variabili da fornire, i periodi di riferimento e i termini per la trasmissione dei dati.

Negli allegati del regolamento vengono suggeriti anche degli studi pilota facoltativi che potranno essere adottati dagli Stati membri.

Infine, la Commissione può concedere agli Stati membri dei periodi transitori di durata non superiore a cinque anni dalla data di entrata in vigore del regolamento. Nel periodo transitorio la Commissione può accettare deroghe alle disposizioni del regolamento.

Ai fini della ricerca in oggetto, vanno considerate solo le variabili richieste dal regolamento concernenti le statistiche del lavoro. In tale ambito le variabili da elaborare richieste dal regolamento sono:

- Variabile 210: Numero di persone occupate;
- Variabile 211: Numero di dipendenti (utilizzato come approssimazione temporanea del numero di persone occupate);
- Variabile 220: Ore di lavoro;
- Variabile 230: Retribuzioni.

Deroghe

Per quel che concerne l'Italia e relativamente alle variabili concernenti le statistiche del lavoro, sono state concesse deroghe per le seguenti variabili:

A) INDUSTRIA

Variabili:

- 210: Giugno 2001 (approssimato mediante variabile 211; sono comprese solo le imprese con più di 500 dipendenti);
- 220: Giugno 2003 (sono comprese solo le imprese con più di 500 dipendenti);
- 230: Giugno 2001 (sono comprese solo le imprese con più di 500 dipendenti).

B) COSTRUZIONI

Variabili:

- 210: Giugno 2001 (approssimato mediante variabile 211; sono comprese solo le offerte di lavoro);
- 220: Giugno 2003;
- 230: Giugno 2001.

C) COMMERCIO AL DETTAGLIO E RIPARAZIONI

- 210: Giugno 2001 (approssimato mediante variabile 211; sono comprese solo le imprese con più di 500 dipendenti).

D) ALTRI SERVIZI

- 210: Giugno 2001 (approssimato mediante variabile 211; sono comprese solo le imprese con più di 500 dipendenti).

Altri regolamenti recanti attuazione del regolamento in oggetto sono stati successivamente adottati:

- Regolamento (CE) n. 588/2001 della Commissione, del 26.03.2001, recante attuazione, per quanto riguarda la definizione delle variabili, del regolamento (CE) n. 1165/98 del Consiglio;

- Regolamento (CE) n. 586/2001 della Commissione, del 26.03.2001, recante attuazione, per quanto riguarda la definizione di raggruppamenti principali di industrie (RPI), del regolamento (CE) n. 1165/98 del Consiglio;
- Regolamento (CE) n. 606/2001 della Commissione, del 23.03.2001, recante attuazione, per quanto riguarda le deroghe concesse agli Stati membri, del regolamento (CE) n. 1165/98 del Consiglio.

A.3. Regolamento (CE) n. 530/1999 del Consiglio del 9 marzo 1999 relativo alle statistiche sulla struttura delle retribuzioni e del costo del lavoro

Il regolamento è stato adottato considerando che per i compiti e le necessità della Commissione e della Banca centrale europea occorre produrre statistiche comunitarie sul livello e sulla composizione del costo del lavoro e sulla struttura e sulla ripartizione delle retribuzioni dei lavoratori ed elaborare i dati sulla base di definizioni comuni e secondo metodi uniformi, tenendo conto delle norme adottate dalle organizzazioni internazionali pertinenti, e che il metodo migliore per valutare la situazione per quanto riguarda il costo del lavoro e le retribuzioni consiste nell'elaborare statistiche comunitarie utilizzando metodi e definizioni armonizzate.

Il regolamento prevede due indagini a cadenza quadriennale, sfasate l'una rispetto all'altra di due anni, a partire rispettivamente dal 2000 e dal 2002, una sul livello e sulla composizione del costo del lavoro, l'altra sulla struttura delle retribuzioni.

Le rilevazioni riguardano tutte le attività economiche comprese nelle sezioni C, D, E, F, G, H, I, J, K, M, N e O della classificazione delle attività economiche nella Comunità europea (NACE Rev. 1) e hanno come unità elementari di rilevazione le unità locali e le imprese. La rilevazione delle attività economiche definite nelle sezioni M, N e O è facoltativa per gli anni di riferimento 2000 e 2002 e può essere resa facoltativa anche per gli anni successivi seguendo la procedura stabilita dal regolamento stesso.

Nel caso dell'indagine sul costo del lavoro il periodo di riferimento è l'anno e le informazioni richieste si riferiscono all'unità locale nel suo complesso e ad alcune variabili riguardanti il costo del lavoro totale annuo, il numero medio annuale di dipendenti e il numero annuale di ore lavorate e numero annuale di ore retribuite.

Nel caso dell'indagine sulle retribuzioni il periodo di riferimento è tanto un mese rappresentativo nel corso dell'anno quanto l'intero anno. In particolare, il riferimento

dell'indagine è costituito da un campione di singoli lavoratori dipendenti dell'unità locale oggetto di rilevazione, oltre ad alcune caratteristiche relative all'unità locale da cui dipendono i lavoratori compresi nel campione. In tale indagine vengono quindi rilevate informazioni generali sull'unità locale (localizzazione, dimensione, attività economica, tipo di contratto collettivo di lavoro applicato), informazioni sui singoli dipendenti (sesso, età, livello di istruzione, professione, anzianità di servizio nell'impresa, orario di lavoro e tipo di contratto) e informazioni sulle retribuzioni nelle sue varie componenti (retribuzione lorda mensile e annuale e ore di lavoro retribuite ordinarie e straordinarie).

Al fine di ridurre l'onere di compilazione a carico delle imprese si ammette la sostituzione delle informazioni rilevate mediante rilevazioni con informazioni provenienti da altre fonti appropriate o con informazioni prodotte mediante stime dei dati necessari utilizzando metodi di stima statistica.

L'elaborazione delle informazioni elementari è a carico degli istituti nazionali, che devono trasmettere i risultati ad Eurostat entro 18 mesi dal termine del periodo di riferimento, accompagnate da informazioni dettagliate sulla natura dei dati prodotti utili alla valutazione della loro qualità e del loro grado di comparabilità.

Altri regolamenti recanti attuazione del regolamento in oggetto sono stati successivamente adottati:

- Regolamento (CE) n. 1726/1999 della Commissione del 27 luglio 1999 recante applicazione del regolamento n. 530/1999 del Consiglio, per quanto riguarda la definizione e la trasmissione delle informazioni sul costo del lavoro;
- Regolamento (CE) n. 452/2000 della Commissione, del 28 febbraio 2000, relativo all'attuazione del regolamento (CE) n. 530/1999 del Consiglio, per quanto riguarda la valutazione della qualità delle statistiche sul costo del lavoro;
- Regolamento (CE) n. 1916/2000 della Commissione, dell'8 settembre 2000, recante attuazione del regolamento n. 530/1999 del Consiglio, per quanto riguarda la definizione e la trasmissione delle informazioni sulla struttura delle retribuzioni.

A.4. Bozza del regolamento (in corso di approvazione) per la produzione dell'Indice del costo del lavoro (ICL)

La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'ICL considera che in un'area grande quanto l'Unione economica e monetaria (UEM), il costo del lavoro è importante per comprendere il processo inflazionistico e la dinamica del mercato del lavoro. Un indice tempestivo del costo del lavoro riveste pertanto la massima importanza per la Banca centrale europea, ai fini del monitoraggio dell'inflazione nell'UEM, e per le parti sociali quale strumento da utilizzare in sede di contrattazione salariale.

Il regolamento proposto ha l'obiettivo di definire "un quadro comune per l'elaborazione, la trasmissione e la valutazione di indici comparabili del costo del lavoro nella Comunità" (Art. 1).

Il regolamento proposto si applica a tutte le attività definite nelle sezioni C-O della classificazione statistica delle attività economiche nella Comunità europea (NACE Rev. 1).

Il regolamento stabilisce che la raccolta dei dati da parte degli Stati membri può avvenire, conformemente al principio della semplificazione amministrativa, combinando le seguenti fonti: (a) indagini statistiche, per le quali le unità statistiche devono fornire informazioni tempestive, precise e complete; (b) altre fonti adeguate, compresi i dati amministrativi se idonei per tempestività e pertinenza; (c) procedure appropriate di stima statistica.

Secondo il regolamento proposto, l'ICL deve essere calcolato per la prima volta per il primo trimestre del 2002, e successivamente di trimestre in trimestre (con scadenze: 31 marzo, 30 giugno, 30 settembre, 31 dicembre di ogni anno) e gli Stati membri devono trasmettere gli ICL alla Commissione (Eurostat) entro 70 giorni dalla fine del periodo di riferimento. I dati retrospettivi - relativi al periodo compreso tra il primo trimestre del 1996 e il quarto trimestre del 2001 - devono essere trasmessi alla Commissione (Eurostat) contemporaneamente agli ICL del primo trimestre del 2002.

I dati trasmessi devono soddisfare i criteri di qualità definiti e, a partire dal 2002, gli Stati membri presentano alla Commissione relazioni annuali sulla qualità.

Il regolamento proposto stabilisce inoltre le definizioni da utilizzare per il calcolo dell'indice, la disaggregazione delle variabili, i periodi di transizione e deroghe e le misure di applicazione.

A.5. Progetto di Regolamento (CE) del Consiglio relativo ad un'indagine sui posti di lavoro vacanti

E' attualmente in discussione presso l'Eurostat il progetto di un Regolamento comunitario di un'indagine europea sui posti di lavoro vacanti, in quanto a livello comunitario riveste un'importanza notevole disporre di statistiche sui posti di lavoro vacanti per monitorare i cambiamenti nel livello e nella struttura della domanda di lavoro. Peraltro la BCE, nel suo documento sulle priorità statistiche comunitarie, considera indispensabile e prioritario disporre di informazioni sui posti di lavoro vacanti. Il progetto di regolamento a cui si fa riferimento nel presente paragrafo è del 17-18 settembre 2001.

L'obiettivo del regolamento proposto è di stabilire un quadro comune di una rilevazione presso le imprese per la produzione di statistiche comunitarie confrontabili sui posti di lavoro vacanti.

Il regolamento proposto si applica a tutte le attività definite nelle sezioni C-O della classificazione statistica delle attività economiche nella Comunità europea (NACE Rev. 1).

Il regolamento stabilisce che: (a) ogni quattro mesi devono essere rilevate le seguenti variabili: il n° totale di posti di lavoro vacanti; il n° di posti vacanti per i lavoratori non specializzati; il n° di posti di lavoro vacanti immediatamente disponibili; e il n° di posti di lavoro vacanti di difficile reperibilità. Questi dati devono essere rilevati secondo la classificazione delle attività economiche NACE – Rev. 1; (b) ogni tre mesi devono essere rilevati il n° totale di posti di lavoro vacanti e il n° di posti di lavoro vacanti di difficile reperibilità. Questi dati devono essere rilevati in accordo alla classificazione ISCO-88.

Secondo il regolamento proposto, gli Stati membri devono iniziare la rilevazione dei dati per la prima volta per il primo giorno dell'ultimo mese del primo quadrimestre 2002, e successivamente di quadrimestre in quadrimestre. Gli Stati membri devono trasmettere i dati alla Commissione (Eurostat) entro 40 giorni dal giorno di riferimento

per i dati relativi al punto (a) ed entro 90 giorni dal giorno di riferimento per i dati relativi al punto (b).

I dati trasmessi devono soddisfare i criteri di qualità definiti e devono assicurare accuratezza, tempestività, comparabilità nello spazio e nel tempo e coerenza con i dati sull'occupazione. A partire dal 2002, gli Stati membri presentano alla Commissione relazioni annuali sulla qualità.

Il regolamento proposto stabilisce inoltre le definizioni da applicare per la rilevazione dei dati in oggetto, i periodi di transizione e deroghe e le misure di applicazione.

B. La produzione statistica in Italia per soddisfare le richieste dei regolamenti

L'adozione dei regolamenti ha un ruolo di accelerazione e di indirizzo sulla produzione statistica. Pertanto il soddisfacimento delle disposizioni presenti nei regolamenti risulta prioritario e rappresenta l'impegno primario della produzione statistica, anche in assenza talvolta di adeguate risorse in questo settore. Un grosso contributo al soddisfacimento di tali esigenze deriva dal ricorso sempre più massiccio a fonti amministrative per ottenere tempestivamente le informazioni e con l'obiettivo di ridurre la molestia statistica alle imprese.

B.1. Regolamento (CE) n. 577/98 relativo all'organizzazione di un'indagine per campione sulle forze di lavoro nella Comunità

Il Programma Statistico Nazionale (PSN) 2002-2004 dedica poco spazio alla nuova indagine sulle forze di lavoro; si limita a dire che “ultimata la fase di sperimentazione e di sovrapposizione della nuova alla vecchia indagine, sarà posta a regime la nuova rilevazione delle forze di lavoro. Mediante appositi moduli scaglionati lungo tre anni, verranno rilevate anche informazioni sui contratti atipici, sull'insediamento dei disabili nel mercato del lavoro e sulla formazione continua”.

In risposta al PSN, la Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, nel formulare il Parere sul PSN, ha notato come “dalla scheda di progetto non risulti chiaro quando la nuova rilevazione prenderà avvio, né l'entità della sovrapposizione della nuova e della vecchia rilevazione, che a giudizio della Commissione dovrebbe essere

perlomeno di un anno, per consentire il raccordo esteso anche alla componente stagionale”.

B.2. Regolamento (CE) n. 1165/98 relativo alle statistiche congiunturali

Come già visto, il regolamento n. 1165/98 prevede la fornitura da parte di ogni Stato membro di informazioni sul numero di persone occupate, le ore effettivamente lavorate e le retribuzioni lorde a frequenza almeno trimestrale, con un ritardo non superiore a 90 gg. dal termine del trimestre di riferimento. Per alcune di queste variabili l'Italia ha chiesto una deroga fino al 2003.

Dal PSN 2002-2004 si deduce che attualmente l'Italia fornisce all'Eurostat indici costruiti utilizzando esclusivamente informazioni provenienti dalla “*Rilevazione mensile sull'occupazione, le ore lavorate, le retribuzioni e il costo del lavoro*”. Questa è un'indagine diretta rivolta alle Grandi Imprese (con 500 addetti e più) dell'Industria e dei Servizi. Per il regolamento congiunturale in oggetto la disaggregazione da prendere in considerazione sono le due cifre della Classificazione Nace Rev. 1 (oltre 60 settori) per ogni variabile, da trasmettere all'Eurostat entro 90 giorni.

Ma le richieste del regolamento in oggetto e la continua riduzione del peso delle Grandi Imprese nell'economia italiana hanno fatto emergere chiaramente l'esigenza di complementare l'offerta informativa con una rilevazione che avesse due caratteristiche: fosse rappresentativa della intera popolazione di imprese (senza tagli dimensionali) e catturasse gli andamenti *de facto* delle variabili di interesse. La necessità di evitare ulteriore molestia statistica sulle imprese e di contenere i costi di rilevazione ha fatto prendere all'Istat la decisione strategica di non fare ricorso ad un'indagine diretta di tipo classico e di studiare la possibilità di produrre le statistiche richieste sfruttando i dati di fonte amministrativa. L'impegno, come ci ha detto l'Istat stesso, si è concretizzato, anzitutto, nello studio dell'utilizzabilità dei modelli INPS-DM10 inviati mensilmente per via telematica all'Inps da parte di circa 160 mila imprese ai fini della produzione di informazioni statistiche congiunturali su occupazione, retribuzioni e costo del lavoro, in tutte le imprese con dipendenti delle sezioni NACE Rev. 1 da C a K. Sulla base dei risultati di questo studio, iniziato nel 1998, l'Istat sta ultimando la messa a punto dell'indagine trimestrale Oros-Inps su Occupazione, retribuzioni e costo del lavoro nelle imprese con almeno un dipendente, che dovrebbe iniziare a rilasciare dati su

retribuzioni e costo del lavoro a dicembre del 2001, fornendo anche informazioni retrospettive a partire prima dal 1996, e quindi dal 1995.

E' opportuno notare che la costruzione di indicatori riferiti a tutte le imprese con dipendenti richiede di realizzare un processo di integrazione dei dati elementari amministrativi di fonte INPS con quelli statistici di fonte indagine sul Lavoro nelle grandi imprese. Il processo, attualmente in corso, ha consentito all'Istat di accumulare una rilevante esperienza sul cruciale aspetto dell'integrabilità delle fonti amministrative con quelle statistiche.

Nel PSN 2002-2004 è inserita l'“*Indagine congiunturale sull'occupazione, sulle retribuzioni e sul costo del lavoro, con utilizzazione degli archivi INPS*” ai fini del regolamento comunitario.

Va infine tenuto presente che l'attuazione dell'Action Plan nazionale è lo strumento più incisivo per la realizzazione degli obiettivi del Regolamento congiunturale.

B.3. Regolamento (CE) n. 530/1999 relativo alle statistiche sulla struttura delle retribuzioni e del costo del lavoro

Nel PSN 2002-2004 viene evidenziato che l'esigenza dell'Istat di gestire in modo innovativo i processi di ricerca in corso, nel rispetto degli obblighi comunitari, ha, nello specifico, sollecitato la costituzione di una Commissione di studio avente il compito di definire i contenuti informativi delle rilevazioni sulla struttura del costo del lavoro e sulla struttura delle retribuzioni nelle imprese italiane, da effettuare con riferimento, rispettivamente, agli anni 2000 e 2002.

Al lavoro degli esperti, interni ed esterni all'Istituto, partecipanti alla Commissione di studio è demandata la discussione, oltre che dei contenuti informativi delle indagini, anche dell'opportunità e delle modalità di introduzione di innovazioni metodologiche. In particolare, si tratta di:

- individuare quesiti aggiuntivi che, oltre alla stima delle variabili richieste dal Regolamento della Ue, consentano di monitorare ogni due anni gli aspetti più salienti dei mutamenti strutturali in corso nel mercato del lavoro come, ad esempio, la contrattazione aziendale e lo sviluppo di nuove forme occupazionali;

- valutare le ipotesi di utilizzo integrato di dati statistici rilevati e di dati amministrativi, sia per l'acquisizione diretta di alcune variabili sia per l'integrazione di macate risposte parziali e totali;
- valutare le proposte metodologiche di stima degli aggregati.

Per il Regolamento strutturale relativo alle indagini sul costo del lavoro e sulla struttura delle retribuzioni, la costituzione della Commissione di studio è propedeutica alla realizzazione delle indagini.

B.4. Regolamento (in corso di approvazione) per la produzione dell'Indice del costo del lavoro

Un obiettivo dell'Istat esposto nel PSN 2002-2004 è quello di mettere a regime, attraverso l'utilizzo degli archivi INPS, l'indice del costo del lavoro europeo trimestrale.

“La produzione di un indice trimestrale europeo del costo del lavoro (European Labour Cost Index – ELCI) rappresenta, nel quadro del Sistema Statistico europeo, il principale strumento per il monitoraggio congiunturale sul costo *medio* del lavoro (suddiviso tra retribuzioni e oneri sociali) per unità di lavoro e sezioni di attività economica (classificazione Ateco91) e per soddisfare il Regolamento del Consiglio n. 1165/98.

Attualmente, per quanto riguarda ELCI e le variabili richieste dal regolamento congiunturale, l'Italia fornisce all'Eurostat indici costruiti utilizzando esclusivamente informazioni provenienti dalla rilevazione mensile sull'occupazione, le ore lavorate, le retribuzioni delle grandi imprese (500 addetti e più).

Nel caso di ELCI occorre costruire, per le imprese con dipendenti di tutte le dimensioni occupazionali, indici di costo del lavoro pro capite per i seguenti settori di attività economica (Nace Rev. 1): C+D+E, D, F, G+H+I, J+K e totale da C a K, a partire dal 1996, da trasmettere all'Eurostat entro 75 giorni” (PSN 2002-2004: Relazione dei Circoli di qualità).

Nel PSN 2002-2004 è presente l'elaborazione *Stima degli indici del costo di lavoro per Eurostat* (IST-1004).

La Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, nel Parere sul PSN 2002-2004, ha osservato che “con l'introduzione dell'indice del costo del lavoro europeo trimestrale, si pone un problema di coordinamento tra i diversi indicatori sul

costo del lavoro. Al momento esistono due indicatori per il costo del lavoro (e per altre variabili, come, ad esempio, le retribuzioni): quello derivato dall'indice sulle grandi imprese e quello derivato dalla contabilità nazionale; di rado le loro indicazioni congiunturali sono convergenti. L'aggiunta di un ulteriore indicatore costruito muovendo dagli archivi INPS è di sicuro interesse perché consente stime estese all'insieme dell'occupazione dipendente e riferite anche a livelli territoriali disaggregati. Essa rischia, tuttavia, di complicare ulteriormente il quadro, se non lo si correda con una accurata documentazione che spieghi le similitudini e le differenze tra il nuovo indicatore e i vecchi, verifichi la coerenza delle indicazioni congiunturali fornite, individui le fonti di eventuali discordanze”.

B.5. Progetto di Regolamento (CE) del Consiglio relativo ad un'indagine sui posti di lavoro vacanti

Nel PSN 2002-2004 sono stati inseriti uno studio progettuale per effettuare un'indagine sui posti vacanti e le ore lavorate e la correlata indagine pilota sui posti vacanti e le ore lavorate.

La fase progettuale dell'indagine si dovrebbe concretizzare in studi preliminari e dovrebbe condurre alla realizzazione, nel primo trimestre del 2002, di un'indagine pilota con tecnica CATI e alla verifica della fattibilità dell'indagine e della opportuna periodicità. Come ha sottolineato l'Istat stesso, l'indagine allo studio sarà rivolta anche e soprattutto all'accertamento dei posti di lavoro vacanti e di difficile reperibilità: un elemento conoscitivo fondamentale per la valutazione della domanda di lavoro e dei possibili colli di bottiglia dell'offerta.

In vista dal Regolamento comunitario sui posti di lavoro vacanti, attualmente in fase di discussione presso l'Eurostat, l'Istat prevede, dopo l'effettuazione dell'indagine pilota nel primo trimestre del 2002, l'entrata a regime di un'indagine regolare nel terzo trimestre del 2002.

APPENDICE 2

La definizione di disoccupazione nel Regolamento (CE) n. 1897/2000

Il regolamento (CE) n. 1897/2000 della Commissione del 7 settembre 2000, che riguarda appunto “la definizione operativa di disoccupazione” conformemente alle norme ILO definite nella 13° e 14° conferenza internazionale degli statistici del lavoro (CISL), definisce disoccupati le persone dai 15 ai 74 anni che sono:

- a) senza lavoro nella settimana di riferimento, ossia che non abbiano lavorato come lavoratori retribuiti o lavoratori indipendenti (per almeno un’ora).
- b) Disponibili a lavorare, ossia ad iniziare un’attività come lavoratore retribuito o lavoratore indipendente entro un termine di due settimane a decorrere dalla settimana di riferimento.
- c) Attivamente alla ricerca di un lavoro, vale a dire che abbiano preso delle misure specifiche per iniziare un lavoro come lavoratore retribuito o lavoratore indipendente in un periodo di quattro settimane a partire dalla fine della settimana di riferimento, o che abbiano trovato un lavoro e che prevedano di iniziare tale lavoro entro un massimo di tre mesi.

Per misure specifiche per trovare lavoro devono essere incluse:

- contattare l’Ufficio di Collocamento – da considerare come alternativa da mettere al primo posto in graduatoria - sia se l’iniziativa è del disoccupato registrato o per iniziativa dell’Ufficio. Si esclude il contatto al fine del rinnovo dell’iscrizione amministrativa volta ad ottenere l’indennità di disoccupazione ma anche l’aiuto prestato dall’Ufficio di collocamento al fine di migliorare l’impiegabilità del disoccupato registrato. Si considera, pertanto un contatto se l’individuo: a) iscrive, per la prima volta, il proprio nome nello schedario dell’Ufficio dopo un periodo di occupazione o di inattività; b) si informa delle eventuali offerte di lavoro; c) riceve una proposta di lavoro dell’Ufficio, che può accettare o respingere;
- contattare un’agenzia privata di collocamento;
- l’invio di una candidatura direttamente ai datori di lavoro;
- la ricerca effettuata tramite relazioni personali, sindacati ecc.;
- l’inserzione o la risposta ad inserzioni sui giornali;

- lo studio dell'offerta di lavoro;
- la partecipazione ad un test, un concorso o un colloquio nel quadro di una procedura di assunzione;
- la ricerca di terreni, locali o di materiale;
- l'attività per ottenere permessi, licenze o risorse finanziarie.

L'istruzione e la formazione sono considerate come mezzi per migliorare l'impiegabilità, ma non sono dei mezzi per la ricerca di lavoro. Le persone in formazione sono considerate disoccupate solo se sono disponibili a lavorare e in cerca di lavoro.

Le persone temporaneamente sospese dal lavoro sono considerate disoccupate solo se ricevono una retribuzione o salario significativo (più del 50%) dal loro datore di lavoro e se sono disponibili a lavorare e in cerca di lavoro. Le persone equiparate all'aspettativa senza assegni sono attive se hanno un'assicurazione di ritorno al lavoro e la breve durata, meno di tre mesi dall'interruzione.

I lavoratori stagionali durante la stagione morta sono considerati disoccupati se sono disponibili ed in ricerca attiva.

SERIE “RAPPORTI DI RICERCA”

- 93.01 Valutazioni di procedure di oscuramento delle informazioni individuali e di canoni di pubblicazione di informazioni a minimo rischio di individuazione, (*M. Angrisani*)
- 93.02 Gli investimenti pubblici: problemi di contabilità pubblica e di contabilità nazionale, (*G. Trupiano*)
- 93.03 Investimenti pubblici lordi e netti: problemi analitici, (*V. Selan*)
- 93.04 L'indice dei prezzi al consumo in Italia, (*F. Franceschini, G. Marliani, M. Martini*)
- 94.01 Privatizzazione e sistema statistico nazionale, (*G. Di Gaspare*)
- 94.02 Stato delle statistiche sociali in Italia, (*G.B. Sgritta*)
- 94.03 Statistica sociale e Statistiche sociali, (*L. Bernardi*)
- 94.04 Prospettive preliminari per possibili analisi longitudinali nella statistica ufficiale italiana, (*U. Trivellato, G. Ghellini, C. Martelli, A. Regoli*)
- 94.05 Analisi di alcune caratteristiche del Programma Statistico Nazionale 1995-1997, (*D. Cotzia, S. D'Andrea, E. Mastantuoni*)
- 94.06 Verifica dei ritardi rispetto alle previsioni di stampa delle pubblicazioni ISTAT negli anni 1993 e 1994, (*D. Cotzia*)
- 94.07 Analisi sulla tempestività della Produzione di informazione statistica (Esame di alcune rilevazioni ed elaborazioni dell'Istat), (*D. Cotzia*)
- 94.08 La suddivisione territoriale della spesa pubblica per investimenti, (*G. Trupiano*)
- 94.09 Il consolidamento della spesa pubblica per investimenti, (*G. Trupiano*)
- 94.10 Investimenti netti, ammortamenti e spese di manutenzione. Stock di capitale: un'ipotesi censuaria, (*V. Selan*)
- 94.11 Le spese per investimenti nelle statistiche Eurostat sui conti delle amministrazioni pubbliche, (*M. Colazingari*)
- 94.12 Gli investimenti pubblici del Comune di Roma, (*P. Palmarini*)
- 94.13 La revisione del Sistema dei Conti Nazionali: problemi e prospettive per l'Italia, (*B. Bracalente, G. Carbonaro, M. Carlucci, M. Di Palma, L. Esposito, G. Ferrari, R. Zelli*)

- 94.14 La tutela della riservatezza e l'identificazione dei rispondenti alle rilevazioni statistiche svolte nell'ambito del Sistan: rapporto preliminare, (*M. Angrisani, L. Buzzigoli, A. Giusti, L. Grassini, G. Marliani*)
- 94.15 I dati statistici produttivi di effetti giuridici determinati e la loro sindacabilità, (*G. Manto*)
- 94.16 Ufficialità del dato e Programma Statistico Nazionale, (*G. D'Alessio*)
- 94.17 Valutazioni preliminari sulla qualità dei dati dell'ultimo censimento generale della popolazione e delle abitazioni, (*G. De Santis, A. Bonaguidi, A. Santini*)
- 94.18 La revisione del Sistema dei Conti Nazionali: problemi e prospettive per l'Italia - rapporto finale, (*B. Bracalente, G. Carbonaro, M. Carlucci, M. Di Palma, L. Esposito, G. Ferrari, R. Zelli*)
- 95.01 Classificazione delle province italiane in clusters e determinazione delle province outliers in riferimento alle correzioni degli errori di coerenza e di range del censimento dell'agricoltura 1991, (*S. D'Andrea*)
- 95.02 La qualità dei dati dell'ultimo censimento generale della popolazione e delle abitazioni, (*G. De Santis, S. Salvini, A. Santini*)
- 95.03 Stato delle Statistiche sociali in Italia - Sintesi del rapporto, (*G. B. Sgritta*)
- 95.04 Lo Stato dell'informazione statistica nei comuni e negli altri enti territoriali intermedi del Sistan: le province di Ferrara e Siena, (*A. Buzzi Donato, I. Drudi, M.R. Ferrante, C. Filippucci, G. Gesano, G. Ghellini, T. Giovani, A. Lemmi*)
- 95.05 Analisi delle funzioni del Sistema di Informazione Geografica-GISCO della Commissione delle Comunità Europee, (*E. Mastantuoni*)
- 95.06 Stato ed evoluzione delle statistiche ambientali in Italia, (*L. Fabbris, M. Lo Cascio*)
- 95.07 Rapporto sugli aspetti statistici nella Legislazione Ambientale - I. Aria, (*S. Bordignon, A. C.S. Capelo, G. Lovison, G. Masarotto*)
- 95.08 Il Sistema Statistico delle Imprese in Italia: rapporto preliminare, (*S. Biffignandi, M. Pratesi, T. Proietti, L. Schionato*)
- 95.09 Prospettive per possibili analisi longitudinali nella statistica ufficiale italiana, (*U. Trivellato, G. Ghellini, C. Martelli, A. Regoli*)
- 95.10 Per una estensione dei compiti della Commissione per la Garanzia dell'informazione statistica, (*G. Calvi, M.T. Crisci, S. Draghi, L. Ferrari, A. Rizzi*)

- 95.11 Rapporto sugli aspetti statistici nella legislazione ambientale - II. Rumore, (*S. Bordignon, A. C.S. Capelo, G. Lovison, G. Masarotto*)
- 95.12 Innovazioni integrazioni nel sistema dei conti nazionali: Problemi aperti e soluzioni possibili - Sintesi e suggerimenti -, (*B. Bracalente, G. Carbonaro, M. Carlucci, M. Di Palma, L. Esposito, G. Ferrari, R. Zelli*)
- 95.13 Disaggregazione spaziale e temporale delle statistiche ufficiali sulla qualità dell'aria, (*L. Fabbris*)
- 95.14 Disaggregazione spaziale e temporale delle statistiche ufficiali sulla qualità delle acque, (*L. Fabbris*)
- 95.15 L'esercizio della funzione statistica a livello locale: lo stato degli uffici di statistica comunali dopo il d.lgs. n.322/89, (*G. Manto*)
- 95.16 Gli uffici di statistica dei Ministeri, (*C. Gallucci*)
- 95.17 Le statistiche comunitarie e le statistiche nazionali: evoluzione, coordinamento, integrazione e processi di uniformazione, (*G. Di Gaspare*)
- 95.18 Organizzazione ed attività statistica delle regioni nel contesto del Sistan, (*G. D'Alessio*)
- 96.01 Rapporto sullo stato dell'informazione statistica nei comuni della provincia di Bari, (*C. Cecchi, V. Nicolardi, A. Pollice, N. Ribecco*)
- 96.02 Sistemi Nazionali di statistica: loro organizzazione e funzionamento in alcuni paesi dell'unione europea, (*B. Carelli*)
- 96.03 L'attività delle amministrazioni centrali dello Stato per il programma statistico nazionale del triennio 1996-98, (*G. Filacchione*)
- 96.04 Rapporto sugli aspetti statistici nella legislazione ambientale - III. Dati mancanti -, (*S. Bordignon, A.C.S. Capelo, G. Lovison, G. Masarotto*)
- 96.05 Osservatorio Statistico Locale: Studio di un modello per il Sistan, (*P. Bellini, S. Campostrini, T. Di Fonzo, M.P. Bellini*)
- 96.06 La tutela della riservatezza e l'identificazione dei rispondenti alle rilevazioni statistiche svolte nell'ambito del Sistan - rapporto finale, (*M. Angrisani, L. Buzzigoli, A. Giommi, A. Giusti, L. Grassini, G. Marliani*)
- 96.07 Analisi dell'organizzazione e delle iniziative del Sistan - Esame delle pubblicazioni presenti nel Catalogo Sistan 1994, (*A. De Nardo, S. Sagradora*)
- 96.08 Sistema Statistico delle Imprese, (*S. Biffignandi, M. Pratesi, T. Proietti, L. Schionato*)

- 96.09 Monitoraggio della diffusione dei dati riguardanti alcuni indicatori dell'Istat su prezzi, lavoro e commercio con l'estero, (*A. De Nardo, E. Mastantuoni, M. Notarnicola, S. Sagramora*)
- 96.10 Monitoraggio della qualità e tempestività dell'indice della produzione industriale, (*V. Napoli, F. Tagliaferro*)
- 96.11 La qualità dei dati del VII censimento dell'industria e dei servizi: alcune valutazioni dal punto di vista dell'utilizzatore, (*R. Guarini, R. Zelli*)
- 96.12 Analisi del processo di revisione corrente delle stime provvisorie dei dati del Commercio con l'Estero, (*E. Mastantuoni, S. Sagramora*)
- 96.13 Prime indagini sull'accesso ai dati statistici individuali nell'ambito del Sistan, (*L. Buzzigoli, C. Martelli, N. Torelli*)
- 97.01 Interconnessione di basi di dati: problemi di sfruttamento statistico, (*A. Cortese*)
- 97.02 La formazione statistica nelle amministrazioni dello Stato: profili comparativi ed elementi propositivi, (*F. Covino*)
- 97.03 Rapporto sull'autonomia degli uffici di statistica nelle amministrazioni centrali dello Stato, (*F. Covino*)
- 97.04 Rapporto sulle regioni e le province autonome nel sistema statistico nazionale, (*N. Belvedere*)
- 97.05 Il sistema statistico europeo. Stato attuale e possibile riforma, (*I. Savi*)
- 97.06 Rapporto preliminare sulla statistica in Francia e nel Regno Unito, (*E. Marotta*)
- 97.07 Verifica della programmazione nell'attività del Sistan e dell'attività di vigilanza, (*F. Bigazzi*)
- 97.08 Indagine sulle statistiche della Sanità, (*P. Golini*)
- 98.01 Evoluzione e prospettive della statistica comunitaria: un aggiornamento, (*I. Savi*)
- 98.02 L'incidenza sul SISTAN delle leggi di riforma amministrativa e della disciplina in materia di privacy, (*N. Belvedere, I Savi*)
- 98.03 Analisi sullo stato di attuazione degli uffici di statistica dei comuni. Analisi preliminari e progetto di rilevazione, (*A. De Nardo, M. Notarnicola*)
- 98.04 Documentazione statistica su fenomeni di emarginazione sociale: offerta e fabbisogni: Tossicodipendenze, (*B. Colombo, G. Filacchione*)

- 98.05 Analisi delle caratteristiche dei non rispondenti con riferimento alle principali indagine campionarie sulle famiglie condotte dall'ISTAT, (*E. Mastantuoni, S. Sagramora, F. Tagliaferro*)
- 98.06 La razionalizzazione della statistica giudiziaria, (*F. Giusti, S. Andreano, M. Fabri, V. Napoli, R. Santoro*)
- 99.01 Validità e qualità degli indici dei prezzi al consumo. *Atti del Seminario, Roma, 12 dicembre 1997*
- 99.02 Analisi della disponibilità delle statistiche di genere, (*M.E. Graziani*)
- 99.03 La razionalizzazione della statistica giudiziaria - Rapporto finale, (*F. Giusti, S. Andreano, M. Fabri, V. Napoli, R. Santoro*)
- 99.04 Le procedure di destagionalizzazione di serie storiche economiche: esperienze internazionali e pratica nell'ambito dell'Istat, (*T. Di Fonzo, B. Fischer, T. Proietti*)
- 99.05 Lo stato dell'informazione statistica sul lavoro, con particolare riguardo alla partecipazione al lavoro ed a retribuzioni e costo del lavoro, (*G. Faustini, E. Rettore, P. Sestito*)
- 99.06 Analisi delle caratteristiche dei non rispondenti con riferimento alle principali indagini campionarie sulle famiglie condotte dall'Istat, (*E. Mastantuoni, S. Sagramora*)
- 99.07 Statistiche dei rifiuti, (*L. Fabbris, G. Nebbia*)
- 99.08 Problemi di adeguamento della legislazione italiana alla normativa comunitaria e internazionale sulla tutela della riservatezza di dati personali utilizzati per finalità statistiche, (*N. Belvedere, I. Savi, F. Tufarelli*)
- 99.09 Stato di attuazione degli uffici di statistica dei comuni, (*A. De Nardo, M. Notarnicola*)
- 99.10 Il confronto tra censimento ed anagrafe: per un maggior grado di coerenza tra le due fonti, (*L. Ciucci, G. De Santis, M. Natale, M. Ventisette*)
- 99.11 Censimenti economici e schedari delle imprese, (*R. Castellano, C. Quintano, G. Screpis, F. Tassinari*)
- 99.12 Accesso ai dati statistici individuali: l'esperienza di altri paesi, (*L. Buzzigoli, C. Martelli, N. Torelli*)
- 00.01 Analisi della qualità delle operazioni sul campo con riferimento alle principali indagini campionarie dell'Istat sulle famiglie, (*C. Filippucci, B. Buldo, V. Napoli, R. Bernardini Papalia*)

- 00.02 Analisi delle procedure di correzione/imputazione utilizzate dall'Istat nelle principali indagini sulle famiglie: volume I, (*L. Fabbris, C. Panattoni, M. Graziani*)
- 00.03 Analisi delle procedure di correzione/imputazione utilizzate dall'Istat nelle principali indagini sulle famiglie: volume II, (*C. Panattoni, M. Graziani, D. Cotzia*)
- 00.04 Indicatori per l'analisi dell'attività della giustizia, in particolare della giustizia amministrativa, (*V. Napoli, N. Belvedere, I. Savi*)
- 00.05 Rilevazione delle attività e delle strutture con compiti di raccolta di informazioni statistiche nelle Pubbliche Amministrazioni, (*B. Buldo, G. Amendola, F. Ballacci, L. Cataldi, C. Fabi, V. Napoli, C. Panattoni*)
- 00.06 Verso la trasparenza dei dati sulla distribuzione commerciale e i consumi delle famiglie italiane, (*G. Marbach, M. Barile, M. Carlucci, V. de Martino*)
- 01.01 Completezza e qualità delle informazioni statistiche utilizzabili per la valutazione della spesa pensionistica, (*F. Peracchi, E. Barbi, A. Brugiavini, T. Tamborrini, E. Viviano*)
- 01.02 L'esperienza in tema di indagini multiscopo e dell'European Community Household Panel (ECHP): lezioni e indicazioni nella prospettiva di un'indagine panel sulle famiglie, (*A. Schizzerotto, H.P. Blossfeld, B. Buldo, A. D'Agostino, G. Ghellini, V. Napoli*)
- 01.03 L'informazione economica congiunturale a livello locale, (*S. Casini Benvenuti, R. Ricci*)
- 01.04 I conti economici regionali: alcune possibili estensioni, (*G. Carbonaro, F. Tenna, R. Zelli*)
- 02.01 Attuazione del SEC95: stato delle iniziative, programmi, prevedibili sviluppi e suggerimenti, (*M. Di Palma, C. Lupi, G. Pellegrini, G. Parigi*)
- 02.02 Misure di inflazione e sistema di monitoraggio prezzi: esperienze e prospettive, (*G.M. Gallo, L. Buzzigoli, B. Pacini, C. Martelli*)
- 02.03 Definizione di un set di indicatori per il monitoraggio e la valutazione dell'attività sanitaria, (*P. Bellini, M. Braga, S. Rodella, E. Vendrani, V. Rebba*)
- 02.04 Realizzazione del Sistan e costituzione di uffici di statistica (o simili) estranei al sistema, (*I. Savi, V. Napoli, C. Panattoni*)

- 02.05 L'articolazione territoriale delle piccole e medie imprese. Un'analisi delle informazioni statistiche concernenti la gestione industriale, finanziaria e la dinamica dimensionale delle imprese manifatturiere, (A. Giannola, L. Cataldi, A. Lopes, G. Marini, N. Netti, P. Senesi)
- 02.06 Le statistiche sugli investimenti diretti esteri e sull'attività delle imprese multinazionali, (N. Acocella, F. Reganati, M.G. Paziienza)
- 02.07 Atti del Seminario: "Indicatori per il monitoraggio e la valutazione dell'attività sanitaria", (Roma, 19 giugno 2002)
- 02.08 Censimenti 2000-2001, (C. Filippucci, F. Ballacci, B. Buldo, L. Cataldi, L. Ciucci)
- 02.09 *Action Plan* comunitario e indicatori congiunturali, (T. Di Fonzo, A. Gavosto, F. Lisi, G. Parigi)
- 02.10 Indagini sul clima congiunturale e le aspettative degli imprenditori, (F. Giusti, I. Faiella, E. Giovannini, S. Nisticò, A. Russo)
- 02.11 La rilevazione delle migrazioni internazionali e la predisposizione di un sistema informativo sugli stranieri, (S. Strozza, F. Ballacci, M. Natale, E. Todisco)
- 02.12 Il campionamento da liste anagrafiche: analisi degli effetti della qualità della base di campionamento sui risultati delle indagini, (G. Leti, G. Cicchitelli, A. Cortese, G.E. Montanari)
- 03.01 Completezza e qualità dell'informazione statistica ufficiale e assetti istituzionali e organizzativi. Una rassegna, (I. Savi, B. Buldo, F. D'Aprile, M. Pasquali Coluzzi)
- 03.02 Impegni connessi a indicazioni comunitarie nell'area delle statistiche del lavoro, (A. Amendola, B. Buldo, E.F. Caroleo, S. Destefanis, E. Rettore)

Il presente rapporto di ricerca è stato riprodotto nel mese di dicembre 2004.