



INPS

Istituto Nazionale Previdenza Sociale



ottobre 2020 – numero 29

WorkINPS *Papers*

**La disoccupazione
amministrativa:**

**prestazioni di sostegno al
reddito, copertura e
persistenza**

Roberto De Vincenzi

Giuseppe De Blasio

ISSN 2532 -

8565

Lo scopo della serie WorkINPS papers è quello di promuovere la circolazione di documenti di lavoro prodotti da INPS o presentati da esperti indipendenti nel corso di seminari INPS, con l'obiettivo di stimolare commenti e suggerimenti.

Le opinioni espresse negli articoli sono quelle degli autori e non coinvolgono la responsabilità di INPS.

The purpose of the WorkINPS papers series is to promote the circulation of working papers prepared within INPS or presented in INPS seminars by outside experts with the aim of stimulating comments and suggestions.

The views expressed in the articles are those of the authors and do not involve the responsibility of INPS.

Responsabile Scientifico

Maurizio Franzini

Comitato Scientifico

Agar Brugiavini, Daniele Checchi, Maurizio Franzini

In copertina: uno storico "Punto cliente" a Toscana

INPS, Direzione generale, Archivio storico

I WORKINPS PAPER

Le basi dati amministrative dell'**INPS** rappresentano una fonte statistica unica per studiare scientificamente temi cruciali per l'economia italiana, la società e la politica economica: non solo il mercato del lavoro e i sistemi di protezione sociale, ma anche i nodi strutturali che impediscono all'Italia di crescere in modo adeguato. All'interno dell'Istituto, questi temi vengono studiati sia dai funzionari impiegati in attività di ricerca, sia dai *VisitInps Scholars*, ricercatori italiani e stranieri selezionati in base al loro curriculum vitae e al progetto di ricerca presentato.

I **WORKINPS** hanno lo scopo di diffondere i risultati delle ricerche svolte all'interno dell'Istituto a un più ampio numero possibile di ricercatori, studenti e policy markers.

Questi saggi di ricerca rappresentano un prodotto di avanzamento intermedio rispetto alla pubblicazione scientifica finale, un processo che nelle scienze sociali può chiedere anche diversi anni. Il processo di pubblicazione scientifica finale sarà gestito dai singoli autori.

Maurizio Franzini

**La disoccupazione amministrativa:
prestazioni di sostegno al reddito,
copertura e persistenza**

Roberto De Vincenzi

(INAPP - Istituto Nazionale Analisi Politiche Pubbliche)

Giuseppe De Blasio

(Fondazione Studi del Consiglio nazionale Ordine dei Consulenti del Lavoro)

La disoccupazione amministrativa: prestazioni di sostegno al reddito, copertura e persistenza

di

Roberto De Vincenzi*

INAPP - Istituto Nazionale Analisi Politiche Pubbliche

Giuseppe De Blasio*

Fondazione Studi del Consiglio nazionale Ordine dei Consulenti del Lavoro

La realizzazione del presente articolo è stata possibile grazie alle sponsorizzazioni e le erogazioni liberali a favore del programma Visit INPS Scholars.

Gli autori intendono ringraziare l'INPS per aver sostenuto e favorito la realizzare del progetto Visit INPS Scholars del quale il presente paper rappresenta una sintesi.

Le opinioni e le conclusioni espresse sono attribuibili esclusivamente agli autori e non comportano, in alcun modo, responsabilità per l'Istituto.

The views expressed here are of the authors only and do not involve the responsibility of INPS.

* r.devincenzi@inapp.org

• giuseppe.deblasio@consulentidellavoro.it

Abstract

Il paper presenta i principali risultati di un progetto mirato a fornire una rappresentazione approfondita del quadro attuativo della misura di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria, delle reali possibilità di accesso da parte dei potenziali beneficiari e, per quanti vi accedono, dell'effettivo utilizzo della specifica misura d'intervento pubblico oggetto di analisi.

La seconda parte del paper focalizza l'attenzione - sempre in riferimento alla popolazione trattata - sull'individuazione dei profili in possesso di una maggiore o minore capacità di reinserimento lavorativo. Gli archivi amministrativi di microdati utilizzati, su cui si è lavorato al fine di renderli interoperabili, sono stati: i) l'archivio sulle Prestazioni Sostegno al Reddito dell'INPS attraverso il quale è stata individuata una coorte annuale di percettori NASpI composta da 1,5 milioni di individui; ii) l'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie dell'ANPAL, dal quale sono stati estratti tutti gli eventi lavorativi (avvii, proroghe, trasformazioni e cessazioni di contratti di lavoro, dalla data di creazione dell'archivio, il 2008, a oggi) concernenti gli individui afferenti alla coorte di percettori NASpI.

Parole chiave: Trattamento statistico, Archivi amministrativi, Disoccupazione, Sostegno al reddito, Tasso di copertura

The paper presents the main results of a project aimed at providing an in-depth representation of the income support measure provided in case of involuntary unemployment. It describes: first, how the measure is implemented; second, which are the concrete possibilities of access to the measure for potential beneficiaries and, third, what is its effective use.

The second part of the paper focuses on the population treated by the measure and identifies the characteristics of individuals with reference to their greater or lesser capacity for reintegration into the workplace. The administrative microdata archives used for this purpose have been made interoperable. These archive where: i) the archive on INPS Income Support Services, through which an annual cohort of NASpI recipients of 1.5 million people has been identified; ii) the archive of the Mandatory Communications of the ANPAL, concerning people belonging to the cohort of NASpI earners, from which all the employment events have been extracted: initiation, extension, transformation and termination of employment contracts, starting from 2008, that is from the creation of the archive, until today).

Key words: Statistical treatment, administrative archives, Unemployment, Income support, Coverage rate.

Indice

1. I sussidi di disoccupazione in Italia	4
2. Il tasso di copertura della NASpI	13
3. La 'disoccupazione ineguale': alcune evidenze empiriche sulla discriminazione dei giovani nell'accesso alle politiche del lavoro	27
4. L'analisi della persistenza in disoccupazione della popolazione trattata dalla NASpI	32
5. Conclusioni	45
Appendice.....	48
Riferimenti bibliografici.....	51
Risorse in rete.....	53

1. I sussidi di disoccupazione in Italia

Nel corso degli ultimi sei anni, in Italia, le politiche di sostegno al reddito in caso di disoccupazione sono state profondamente riformate. Gli interventi normativi nazionali in tema di lavoro del 2012 e 2015¹ hanno progressivamente ridefinito gli strumenti di intervento fino a giungere, nel 2017, a una fisionomia semplificata e tendenzialmente universalistica delle forme d'intervento di questo specifico tipo di politica passiva del lavoro.

Gli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione in vigore fino al 2012 privilegiavano l'intervento differenziato in base a una serie di elementi connessi al carattere settoriale (settore economico di provenienza), alla struttura aziendale (classe dimensionale dell'azienda di provenienza) e al dato anagrafico (l'età e la residenza del lavoratore e lavoratrice disoccupata). Questo orientamento è stato progressivamente superato dalla introduzione dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) e dalla sua forma "leggera" (mini-ASpI), ambedue in vigore dal 1° gennaio 2013, ma soprattutto dall'attuale (da maggio 2015) Nuova Assicurazione Sociale per l'impiego (NASpI), la quale interviene su tutte le sottopopolazioni che compongono il variegato mondo della disoccupazione involontaria per cessazioni di contratti di lavoro subordinato, prima trattate disgiuntamente. Il quadro attuale, infine, è completato da una misura di supporto parziale del reddito denominata Disoccupazione Collaboratori (Dis_Coll) rivolta ai lavoratori e alle lavoratrici che perdono un contratto di lavoro cosiddetto parasubordinato (a progetto, occasionale, assegnisti e dottori di ricerca) privi di partita IVA.

Non di rado la differenziazione degli ambiti d'applicazione degli strumenti di sostegno al reddito per disoccupazione '*pre-Jobs Act*' (e nella fattispecie gli ex trattamenti di mobilità e di disoccupazione ordinaria) determinava, a parità di requisiti lavorativi e contributivi maturati dal lavoratore dimesso, una disparità di trattamento nell'ammontare economico del sostegno e nella durata dello stesso.²

Per questo motivo le misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione sono state progressivamente normalizzate e razionalizzate. Il percorso seguito da questo processo di ristrutturazione è stato avviato nella seconda metà del 2012. L'ASpI e la mini-ASpI, infatti, sono state introdotte dall'art. 2 della legge n. 92/2012 quali istituti sostitutivi gli ammortizzatori precedentemente vigenti in materia di disoccupazione, ossia le indennità di disoccupazione ordinaria (a requisiti normali o ridotti) e, con un percorso più lungo, l'indennità di Mobilità. Entrate in vigore il 1° gennaio 2013 ASpI e mini-ASpI sono state sostituite a partire dal 1° maggio 2015 dalla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, introdotta con il D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 183/2014*). Le nuove norme, infine, hanno confermato la chiusura dell'istituto della Mobilità ordinaria per il 31 dicembre 2016.³

Dal 2013 al 2017, anni rispetto ai quali è possibile costruire serie storiche coerenti,⁴ il numero di trattamenti per disoccupazione conteggiati in base alla data di decorrenza è di circa 1 milione e 700 mila prestazioni annui

¹ L. 28 giugno 2012, n. 92 (cosiddetta "Legge Fornero") e L. 10 dicembre 2014, n. 183 (nota come "Jobs Act") dalla quale discendono i successivi decreti e in particolar modo, per i temi qui affrontati, il D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22.

² Si veda, tra gli altri Liso F. (2014), pag. 457-472.

³ In realtà sia per l'annualità 2017 che per quella successiva sono state previste proroghe per il trattamento di mobilità (sia ordinaria che in deroga) per alcune specifiche aree a forte deindustrializzazione (Aree di crisi complessa). Cfr. Circolare del Ministero del Lavoro n. 13 del 27 giugno 2017 art. 53-ter del D.l. n. 50/2017 convertito con L. n. 96/2017 e il D.l. 44/2018 convertito in L. n. 83/2018.

⁴ Per la serie storica precedente il 2013 non sono disponibili le informazioni sui trattamenti di Disoccupazione ordinaria con requisiti ridotti, ossia delle prestazioni equivalenti alle mini_ASpI archiviate dal 2013.

(tabella 1), per un importo totale erogato ai disoccupati che lambisce complessivamente i 10 miliardi di euro per ciascun anno, al netto della contribuzione figurativa.

Tabella 1 - Prestazioni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione. Serie storica del numero di trattamenti per tipo di prestazione e anno decorrenza

	2013	2014	2015	2016	2017
Tipo di prestazione					
Indennità di Mobilità ordinaria	81.922	118.065	58.029	40.972	4.466
Indennità di Mobilità in deroga	44.284	30.538	927	4.325	2.352
Disoccupazione ordinaria con requisiti normali	106.440	71	14	11	2
Disoccupazione ordina e trattamento speciale edilizia L 427/1975	1.500	2	1		
ASpI	991.012	1.077.151	338.626	252	
mini-ASpI	402.875	549.342	148.982	54	4
NASpI			1.185.298	1.600.981	1.683.029
Dis_Coll			14.727	12.243	12.436
Totale	1.628.033	1.775.169	1.746.604	1.658.838	1.702.289

Fonte: elaborazioni su microdati INPS - PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito)

Dall'annualità 2016 le prestazioni di sostegno al reddito si concentrano sulla NASpI e, in misura sensibilmente minore, sulla Dis_Coll. Nell'ultimo anno osservato (2017), infatti, su un totale di 1.702.289 trattamenti per disoccupazione il 98,8%, è rappresentato da trattamenti di NASpI.

La ristrutturazione profonda degli strumenti d'intervento e il tentativo di normalizzare i criteri di accesso alle prestazioni hanno determinato un oggettivo innalzamento generale dell'equità della politica pubblica in relazione soprattutto all'uniformità delle prestazioni erogate.

1.1 La copertura finanziaria

L'erogazione dei sussidi di disoccupazione, come è noto, corrisponde a una funzione di tipo assicurativo. In termini generali ciò significa che tutti i soggetti esposti al rischio di disoccupazione versano dei premi economici che servono a indennizzare (almeno parzialmente) i soggetti per i quali il rischio si materializza in danno effettivo. Nell'ordinamento italiano l'assicurazione contro la disoccupazione è a totale carico delle aziende. Infatti, dal 1935 e con successive modificazioni, le imprese private (e dal 2009 anche quelle pubbliche)⁵ versano all'INPS, per i propri dipendenti a tempo determinato e indeterminato, un importo equivalente (dal 1978) all'1,31% del monte retribuzioni quale contributo obbligatorio contro la disoccupazione involontaria⁶.

A tale contributo obbligatorio ordinario, sempre in riferimento alla sostenibilità del sistema di assicurazione contro la disoccupazione, si affiancano due ulteriori contribuzioni da parte delle aziende che utilizzano contratti di lavoro subordinato a termine e per le aziende che effettuano licenziamenti. L'impianto contributivo attuale, introdotto dall'art. 2 della Legge n. 92/2012, prevede infatti:

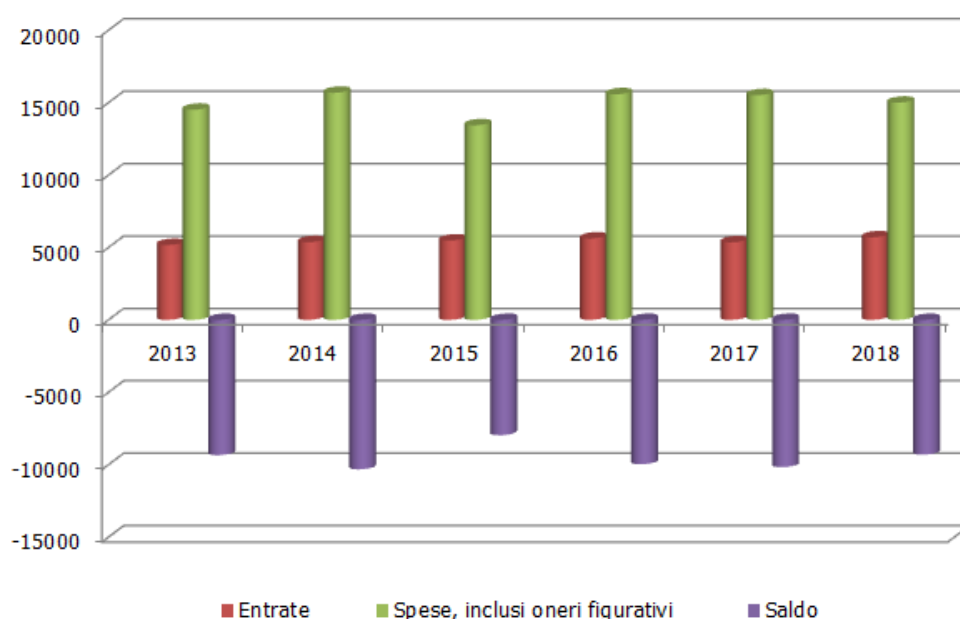
⁵ L'istituto dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria trova la sua fonte primaria nel regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 aprile 1936, n. 1155. L'estensione del l'obbligo contributivo per le imprese pubbliche è stata introdotta dall'art. 20, comma 4, DL. 25 giugno 2008, n. 112.

⁶ Tale indennità dal 1989 alimenta un fondo specifico dell'INPS denominato "Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti".

- un "contributo addizionale" pari all'1,40% della retribuzione imponibile dovuto dai datori di lavoro con riferimento ai rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato. Tale aliquota contributiva, per effetto del D.L. 12 luglio 2018, n. 87, recante "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese", convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, è incrementato dello 0,5% in occasione di ciascun rinnovo del contratto a tempo determinato, anche in somministrazione;
- un "contributo di licenziamento" (denominato spesso "ticket licenziamento") riguardante i datori di lavoro che rientrano nel campo di applicazione della CIGS e che effettuano un licenziamento individuale o collettivo che genera, in capo al lavoratore licenziato, il teorico diritto all'indennità di disoccupazione, a prescindere dall'effettiva percezione della stessa. Tale contributo è fissato nella misura del 41% del massimale mensile dell'indennità di disoccupazione. A partire dal 1° gennaio 2018, in seguito a quanto disposto dall'articolo 1, comma 137 della L. 205/2017 (Legge di bilancio 2018), l'aliquota contributiva del "ticket licenziamento" è stata innalzata all'82% del massimale mensile dell'indennità di disoccupazione.

Nel loro insieme i tre contributi assicurativi – ordinario, addizionale e ticket – coprono tra il 34% e il 40% della spesa complessiva pari a circa 15 miliardi di euro annui (grafico 1) sostenuta per i sussidi al reddito dei lavoratori e delle lavoratrici che hanno perso involontariamente un lavoro subordinato. La spesa sostenuta, comprensiva anche degli oneri figurativi, dunque, per il rimanente 66%-60% (pari a circa 10 miliardi di euro per ciascuna annualità) è sostenuta dalla fiscalità generale⁷.

Grafico 1 - Sussidi di disoccupazione (non agricola): contributi incassati, spese per prestazioni e per gli oneri figurativi e saldo (in milioni di euro)



*Sono inclusi i vari strumenti che si sono succeduti nel tempo: ASpI e mini-ASpI, indennità di Mobilità, NASpI.
Fonte: CNEL - Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva 2017 – 2018 (cap.11-tab.9) su dati INPS

⁷ Il dato è confermato anche nei Rendiconti generali dell'INPS consultabili al seguente indirizzo:
<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46801> .

In termini medi unitari, a fronte di una spesa per singolo trattamento di poco meno di 10 mila euro la contribuzione aziendale ne sostiene circa 3 mila e 500, il resto è a carico della collettività⁸.

1.2 La NASpI (Nuova assicurazione sociale per l'impiego)

Dall'entrata in vigore (1° maggio 2015) al 31 dicembre 2017 sono stati avviati complessivamente 4,4 milioni di trattamenti di NASpI, con un coinvolgimento di 3,5 milioni di lavoratori e lavoratrici che hanno perso involontariamente il lavoro (tabella 2).

Sull'intero periodo considerato, quindi, circa 1 milione di percettori ha usufruito di più di un trattamento o nello stesso anno oppure, più spesso, tra le diverse annualità. Mentre, infatti, all'interno di un anno solare sono solo il 3,5%-3,6% i percettori di più di un trattamento, nell'arco di più annualità, il coinvolgimento di disoccupati involontari provenienti da alcuni specifici comparti (turismo e scuola pubblica) nonché i lavoratori e le lavoratrici 'in somministrazione' – determinano una quota di percettori di più di un trattamento del 27,4%.

È soprattutto la stagionalità (metereologica o amministrativa) dell'attività lavorativa che coinvolge una fetta consistente di percettori di NASpI a far sì che, nell'arco dei due anni e mezzo osservati, quasi un terzo dei percettori abbia avuto più di un trattamento perché hanno visto rinnovate le condizioni (cessazione involontaria di un contratto di lavoro subordinato) e i requisiti contributivi necessari ad accedere a un nuovo trattamento di NASpI.

Tabella 2 - Trattamenti e percettori di NASpI (distinti per anno e per l'intero periodo) e % di percettori con più di 1 trattamento nell'anno o nell'intero periodo osservato (da maggio 2015 a dicembre 2017)

Anno decorrenza	Trattamenti	Percettori distinct per anno	Percettori distinct assoluta	% percettori con più di 1 trattamento
2015	1.185.298	1.175.174		0,86
2016	1.600.981	1.544.482		3,66
2017	1.683.029	1.625.614		3,53
Totale	4.469.308		3.507.011	27,44

Fonte: elaborazioni su microdati INPS - PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito)

Le osservazioni future potranno verificare gli effetti del 'meccanismo di neutralizzazione' che caratterizza i trattamenti di NASpI, ossia lo scomputo dei periodi già fruiti nella determinazione dei requisiti di accesso a un nuovo trattamento dalla disponibilità e consistenza del sostegno al reddito dei lavoratori e lavoratrici con carriere e storie lavorative discontinue. La NASpI, infatti, è corrisposta per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione presenti nei quattro anni precedenti la cessazione involontaria del rapporto di lavoro che ha fatto sorgere il diritto alla prestazione. Ai fini del calcolo della durata, non sono utili

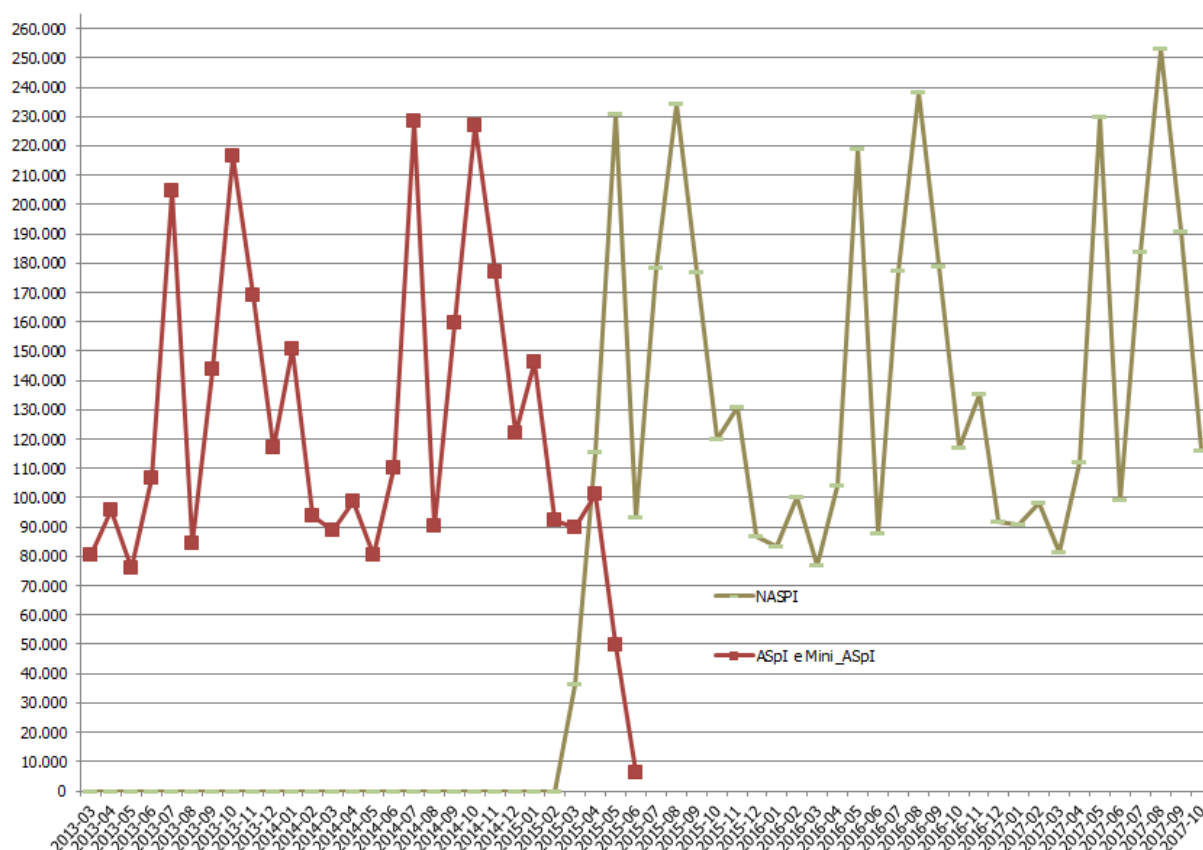
⁸ In termini generali, il contenimento del livello di contribuzione aziendale, nonché la decontribuzione totale di tipo transitorio per motivi contingenti (per calamità naturali, per il sostegno all'occupazione di specifiche categorie di lavoratori, etc.) rappresentano le cause principali del sottodimensionamento delle entrate contributive dedicate. Tuttavia, la complessità delle questioni e delle scelte politico-economiche coinvolte è tale da meritare un approfondimento specifico da sviluppare non in questa sede.

le settimane di contribuzione che hanno già dato luogo a erogazione di prestazioni di disoccupazione. Pertanto, la durata della NASpI è calcolata sulla base dei periodi contributivi presenti nel quadriennio di osservazione, al netto delle settimane contributive già 'utilizzate' per precedenti prestazioni⁹.

La disoccupazione involontaria in Italia mostra un andamento ciclico di tipo stagionale per la forte concentrazione delle cessazioni dei contratti a termine (contratti stagionali o a tempo determinato) nei mesi di settembre-ottobre (per i lavoratori e le lavoratrici impegnate nel settore della ricezione turistica) e giugno-luglio (per il personale precario docente e non docente della scuola pubblica italiana).

Da poco meno di 140mila percettori che in media entrano ogni mese in trattamento per disoccupazione involontaria (NASpI), nei mesi di luglio e ottobre di ciascun anno gli ingressi in trattamento salgono a 220-230 mila unità a luglio e a 240-250 mila unità a ottobre (grafico 2). Ovviamente in questo caso sono conteggiati tutti gli ingressi in trattamento, ivi compreso i lavoratori e le lavoratrici provenienti da un contratto di somministrazione.

Grafico 2 - Serie storica degli ingressi in trattamento per disoccupazione da aprile 2013 (ASpI e Mini_ASpI a regime) a dicembre 2017 (NASpI a regime dal giugno 2015)



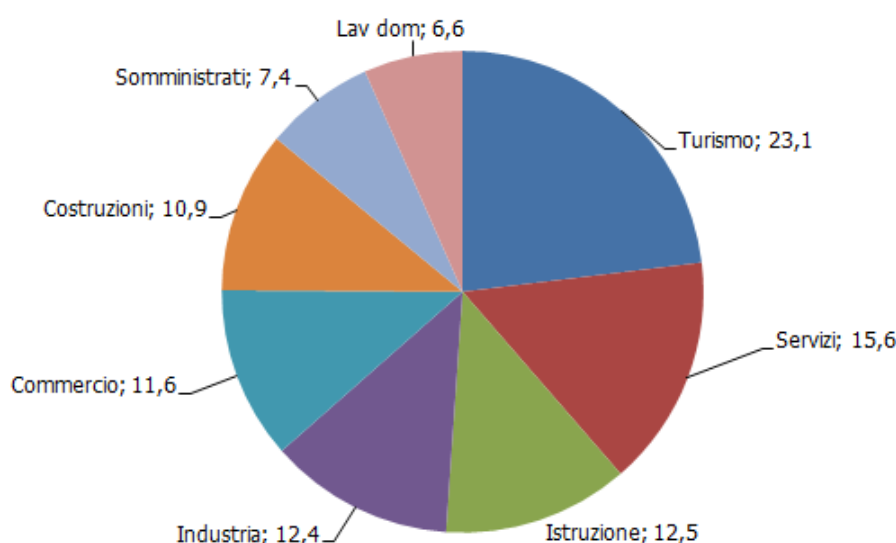
Fonte: elaborazioni su microdati INPS - PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito)

⁹ L'impatto della nuova legge sulla durata della prestazione, in fase di prima applicazione delle disposizioni normative, tuttavia è stato reso graduale per effetto di una lettura interpretativa avallata dal Ministero del Lavoro e contenuta nelle circolari INPS nn. 94, 142 e 194 del 2015 e, successivamente, per effetto dell'intervento legislativo di cui al d.lgs. n. 148 del 2015.

Nel loro complesso i trattamenti NASpI hanno coinvolto per quasi un quarto dei casi (23,1%) lavoratori e lavoratrici provenienti dal settore della ricezione turistica (Alberghi, Ristoranti, Bar e Campeggi)¹⁰.

Come mostra il grafico 3, ai classici settori dei Servizi privati o pubblici (15,6%), della Manifattura (12,4%), del Commercio (11,6%) e delle Costruzioni (10,9%) si affiancano il settore dell'Istruzione pubblica (12,5%), quello della Ricerca e selezione del personale che abbiamo denominato dei Somministrati (7,4%) e, infine, dei Lavoratori e delle Lavoratrici domestiche (Colf e Badanti con il 6,6% dei trattamenti, nel 90% dei casi donne nate non in Italia)¹¹.

Grafico 3 - NASpI -- Distr. % dei trattamenti NASpI per settore di provenienza (riclassificato) – Periodo maggio 2015 – dicembre 2017



Fonte: elaborazioni su microdati INPS - PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito)

La 'ricorsività' dei trattamenti sugli stessi individui prima accennata (quasi un terzo dei percettori con più di un trattamento nell'arco di due anni e mezzo) dipende fortemente dal massiccio coinvolgimento dei lavoratori a termine impegnati nel turismo, nella scuola pubblica e nel lavoro in somministrazione. Cumulativamente questi rappresentano gli ambiti lavorativi di provenienza del 43% dei trattamenti da questo specifico strumento di sostegno al reddito.

Si tratta di sottopopolazioni tra loro sostanzialmente diverse, in parte accomunate dal fatto di alimentare una spesa per politiche di sostegno al reddito che, forse, potrebbe risultare più efficiente se affrontata in modo differenziato, attraverso forme alternative al sostegno economico per disoccupazione. Tra queste, ad esempio, vi è la concessione di speciali contributi rivolti alle imprese del comparto della ricezione turistica, finalizzati a promuovere l'occupabilità con l'allungamento dell'attività lavorativa (e dei relativi contratti stagionali) connessa

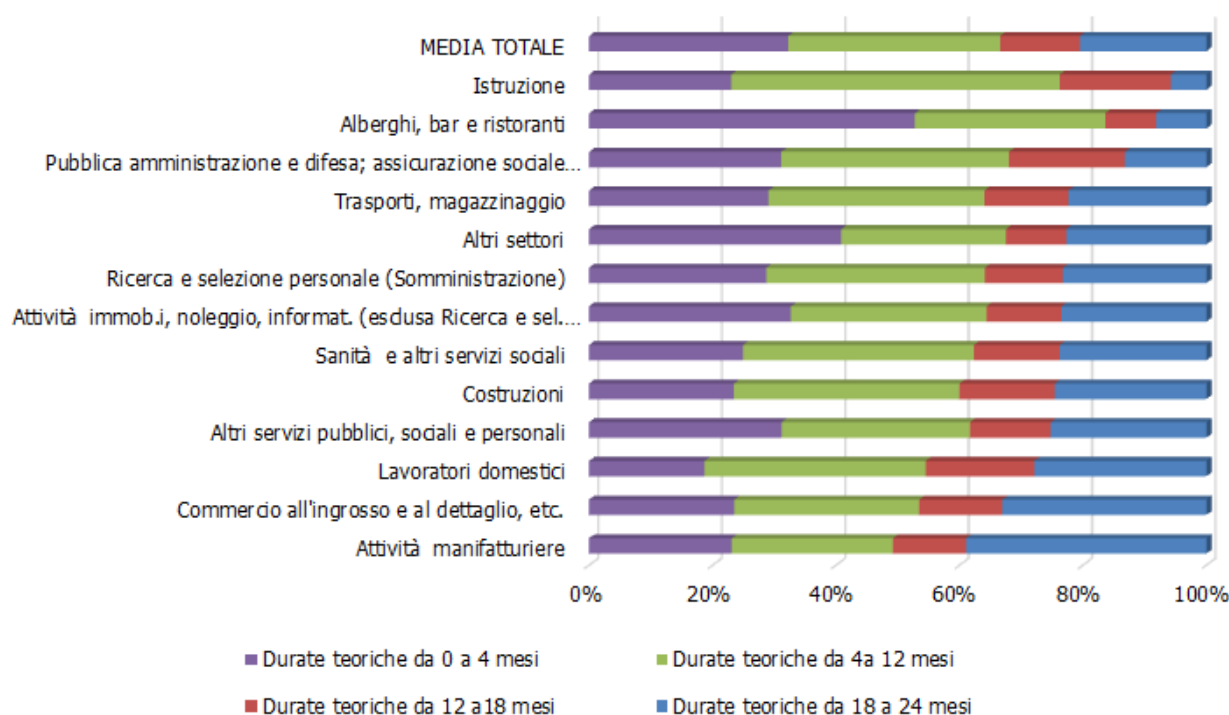
¹⁰ Per restituire una distribuzione sintetica abbiamo riclassificato i settori ISTAT ATECO 2007 (procedura possibile perché si dispone nel massimo dettaglio – V digit) in modo da dare evidenza a quei particolari gruppi che connotano la disoccupazione involontaria eleggibile al trattamento di sostegno al reddito.

¹¹ Romania, Ucraina, Albania, Moldavia e Filippine sono le nazionalità più frequenti, con una distribuzione dell'età dei percettori alla data di decorrenza della prestazione fortemente concentrata sulle classi superiori ai 40 anni.

alla stagione turistica¹². Oppure, rispetto al personale docente precario della scuola pubblica contrattualizzato per supplenze annuali la previsione di un'unica forma contrattuale con durata annuale (1° settembre – al 31 agosto), impegnando magari questo personale in attività di supporto agli studenti con debiti formativi e nella preparazione dei materiali per l'anno scolastico successivo¹³.

Naturalmente la numerosità dei trattamenti non esplicita il reale "peso specifico" delle diverse categorie di percettori di NASpI. Il grafico che segue (grafico 4), infatti, propone una distribuzione dei trattamenti per gruppi economici riclassificati e per classi di durata teorica del trattamento.

Grafico 4 - Distribuzione % dei trattamenti di NASpI per gruppi Ateco ricodificati e classi di durata teorica del trattamento - Periodo maggio 2015 – dicembre 2017



Fonte: elaborazioni su microdati INPS - PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito)

Trattamenti dalla durata più consistente riguardano soprattutto i disoccupati involontari provenienti dal settore Manifatturiero, del Commercio e le Lavoratrici domestiche (rispettivamente il 50,8%, il 46,5% e il 45,5% con durate riconosciute superiori ai dodici mesi). Di contro, trattamenti molto brevi connotano le durate delle prestazioni riconosciute ai disoccupati involontari provenienti dal settore turistico (l'86% dei casi con meno di

¹² Si vedano le esperienze pluriennali realizzate in Sardegna con i progetti (cofinanziati dal FSE) "Più turismo, Più lavoro" e "Lunga Estate" oppure il Patto per il Lavoro nel Turismo sottoscritto a febbraio 2018 tra Amministrazione regionale della Liguria e Parti sociali.

¹³ In base alla normativa vigente (Regolamento delle supplenze disciplinato dal D.M. n. 131/2007) I contratti di supplenza annuale (dal 1° settembre – al 31 agosto) sono utilizzati esclusivamente per la copertura delle cattedre e dei posti vacanti, cioè privi di titolare, costituiti in organico di diritto e residuati dai trasferimenti. Nella maggior parte dei casi, invece, vengono sottoscritti contratti cosiddetti "fino al 30 giugno" (fino al termine delle attività didattiche) per la copertura delle cattedre e dei posti non vacanti, cioè coperti da titolari in servizio altrove (in comando, assegnazione provvisoria, utilizzazione, ecc.) o in aspettativa per mandato parlamentare, amministrativo, esonero sindacale, per coniuge all'estero, dottorato ricerca ecc. per l'intera durata dell'anno scolastico e comunque fino al 30 giugno, nonché per la copertura delle cattedre e posti costituiti in organico di fatto per aumento del numero delle classi e degli alunni.

dodici mesi, con una punta del 52% di trattamenti non superiori ai quattro mesi), dalla scuola pubblica (poco più del 76% con trattamenti inferiori a dodici mesi).

Le prestazioni rivolte ai lavoratori provenienti dal comparto edile e quelle rivolte ai lavoratori che hanno visto la cessazione di un contratto di somministrazione mostrano una distribuzione molto simile alla media totale delle durate riportate in classi. Ciò appare coerente con la compresenza, in questi casi, di disoccupati involontari con età (e bagaglio di esperienze lavorative) molto difforni, così come ambiti lavorativi di somministrazione diversi (dal manifatturiero al commercio).

Le durate medie teoriche, cioè la media delle durate riconosciute ai disoccupati richiedenti in base ai requisiti lavorativi e contributivi presentati all'atto della domanda di accesso alla prestazione e certificati dall'INPS, variano in modo significativo in base all'età del disoccupato. Più elevate per le classi di età avanzate e meno per quelle dei più giovani.

L'analisi della reale durata dei trattamenti, però, impone ulteriori approfondimenti¹⁴. La durata effettiva deve tener conto che la NASpI, con modalità più stringenti rispetto alle precedenti forme di sussidio al reddito in caso di disoccupazione, prevede alcuni importanti elementi di carattere gestionale connessi sia agli eventi lavorativi che possono intervenire durante il periodo di trattamento, sia all'applicazione del principio di condizionalità che caratterizza in modo crescente norme e prassi di gestione delle prestazioni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione. Nel loro insieme queste regole possono determinare la sospensione temporanea, la riduzione della durata o l'interruzione definitiva del trattamento NASpI.

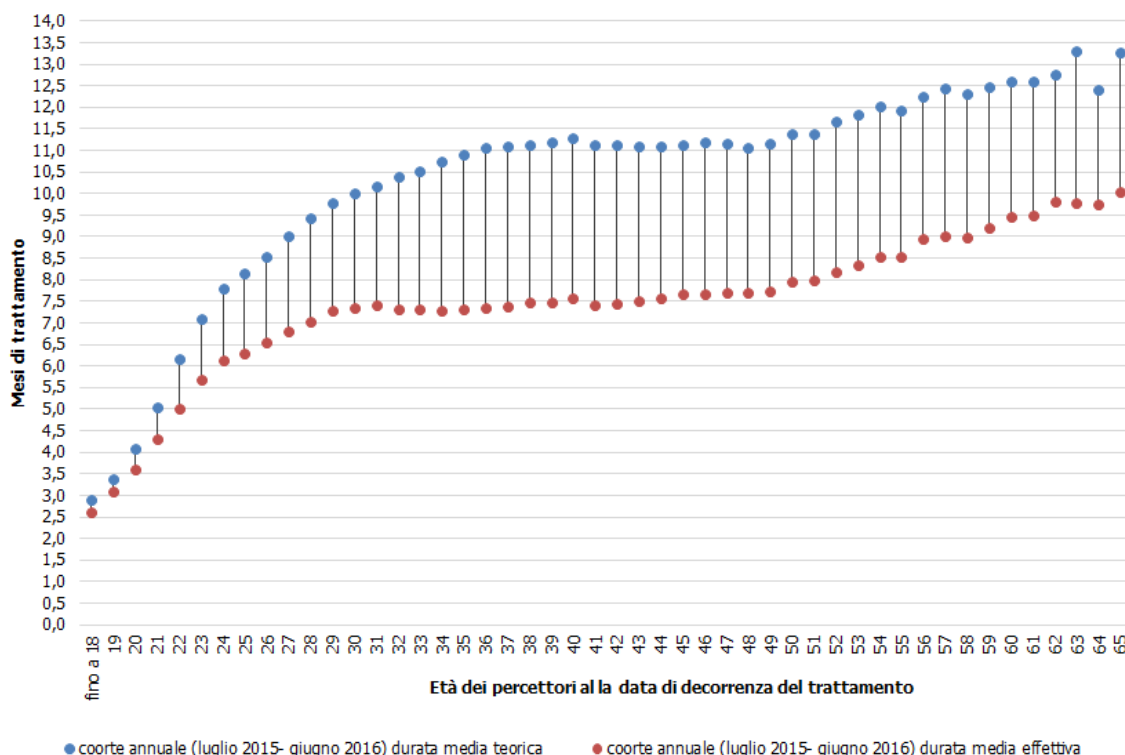
Considerando i trattamenti avviati nei primi dodici mesi di applicazione della NASpI (coorte annuale da luglio 2015 a giugno 2016), per i quali si dispone del tempo necessario all'osservazione dei ventiquattro mesi successivi ossia della eventuale durata massima dei trattamenti¹⁵, è possibile prendere in considerazione anche la durata media effettiva del trattamento. Quest'ultima, soprattutto per effetto delle interruzioni del sostegno al reddito riconosciuto a causa dei reinserimenti lavorativi (con contratto di lavoro di almeno sei mesi di durata) riguardanti una quota di percettori, risulta inferiore alla media della durata teorica per un periodo di tempo compreso di circa tre mesi.

In relazione all'età dei percettori di NASpI la differenza tra durata teorica ed effettiva raggiunge i 4 mesi come nel caso specifico dei percettori con età compresa tra i 34 e i 44 anni (grafico 5), probabilmente "i più dinamici" rispetto alle opportunità di reinserimento offerte dal mercato del lavoro.

¹⁴ Approfondimenti in parte già affrontati in De Vincenzi R. e De Blasio G. (2018).

¹⁵ Sono qui esclusi i trattamenti NASpI che hanno registrato una sospensione temporanea causata dalla sottoscrizione, durante il periodo riconosciuto di trattamento, di un contratto di lavoro inferiore ai sei mesi. Sulla corte annuale la quota di trattamenti sospesi, che producono una distorsione nel calcolo della durata effettiva basata sulle date di inizio e fine trattamento, non supera l'11% del totale.

Grafico 5 - Durata media teorica e durata media effettiva (esprese in mesi) dei trattamenti di NASpI, per età dei percettori al momento della cessazione (coorte annuale luglio 2015- giugno 2016)



Fonte: Inps – XVII Rapporto annuale

Infine, l'analisi delle durate teoriche ed effettive dei trattamenti NASpI è in grado di restituire un quadro informativo particolarmente utile alla programmazione delle misure di politica attiva del lavoro. Il dato concernente la durata teorica dei trattamenti oltre a dare una misura diretta della dimensione temporale e indiretta della dimensione economica del sussidio, nei diversi contesti territoriali la durata teorica del trattamento è diffusamente utilizzata per selezionare la popolazione alla quale rivolgere, in via prioritaria e qualche volta in via esclusiva, le politiche attive del lavoro (Anastasia e Santoro 2018).¹⁶

¹⁶ Fino all'approvazione del D.L. n. 4/2019 convertito in L. n. 26/2019 che ha dirottato temporaneamente la misura e le risorse previste (fino al 31 dicembre 2021 salvo proroghe) verso le politiche attive dedicate esclusivamente ai beneficiari del Reddito di cittadinanza, l'Assegno di ricollocazione era destinato ai percettori di NASpI con una durata superiore ai quattro mesi di trattamento. Introdotto con gli articoli 23 e 24 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 l'Assegno di ricollocazione NASpI era stato ideato come strumento finanziario (quale evoluzione dei voucher formativi o della dote lavoro già in uso presso diverse amministrazioni regionali titolari degli interventi di politica attiva del lavoro) da utilizzare presso i soggetti fornitori di servizi di assistenza alla ricerca di lavoro (De Vincenzi 2017). Lo strumento, nel 2017, ha vissuto una fase di sperimentazione risultata parziale e incompleta a causa della prevista adesione volontaria del percettore all'iniziativa e delle conseguenti scarse adesioni da parte dei percettori di NASpI.

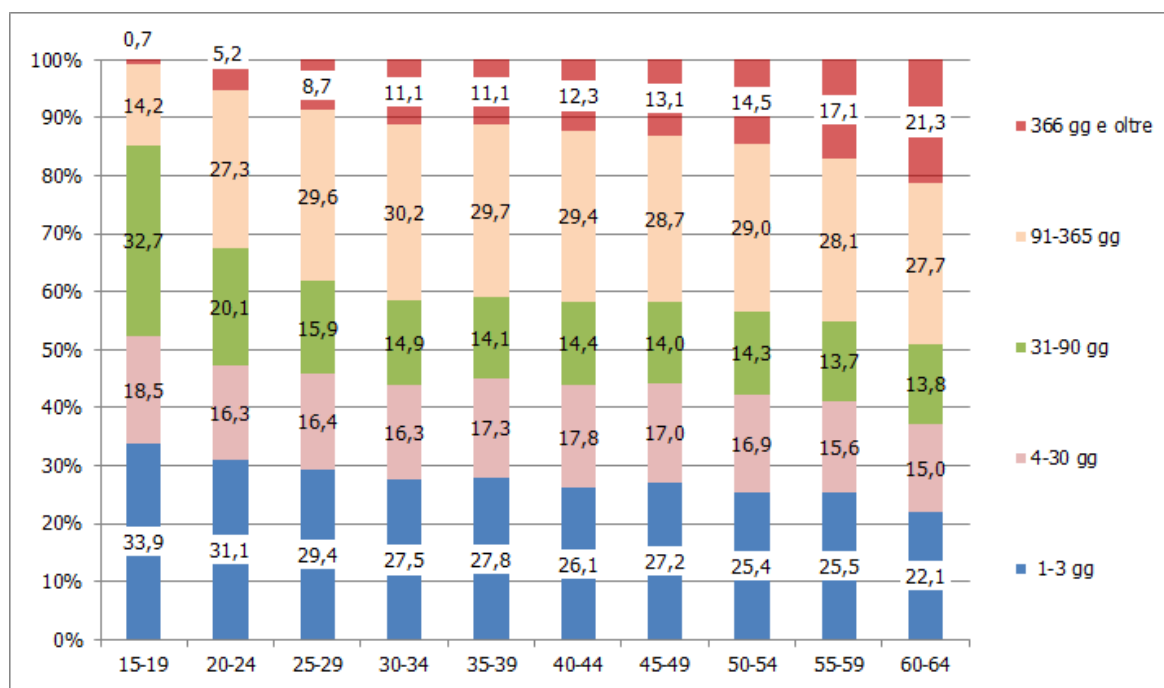
2. Il tasso di copertura della NASpI

2.1 Le cessazioni

Malgrado gli interventi normativi degli ultimi anni volti a contrastare la diffusione delle forme contrattuali del lavoro estremamente flessibili del parasubordinato e del lavoro accessorio¹⁷ e a favorire l'utilizzo del contratto di lavoro a tempo indeterminato (per altro reso più flessibile con l'abrogazione dell'art. 18 e con l'introduzione delle tutele crescenti)¹⁸, la domanda di lavoro delle imprese italiane continua a rimanere la stessa.

Nel 2018 i rapporti di lavoro subordinati cessati involontariamente sono stati circa 5,8 milioni (circa la metà del totale delle cessazioni registrate nell'annualità considerata), per un totale di poco più di 3 milioni di lavoratori e lavoratrici coinvolti in tali cessazioni. Rispetto al totale dei rapporti di lavoro cessati, il 60% erano contratti della durata inferiore ai tre mesi e di questi gran parte non superava il mese di lavoro.

Grafico 6 – Classi di durata effettiva dei rapporti di lavoro cessati involontariamente (espressa in giorni), composizione % per classi d'età - Media annuale 2018



Fonte: elaborazioni su microdati CICO – Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Prendendo in considerazione le classi d'età dei più giovani il numero dei rapporti di lavoro brevi o brevissimi diventa molto più alto (grafico 6). Per i giovani fino a 19 anni i contratti cessati nel corso del 2018 nell'85% dei casi non superavano i 90 giorni di durata, con una quota, sempre sul totale dei contratti cessati, del 18,5% di 4-30 giorni e addirittura del 33,9% di 1-3 giorni. È invece del 67,5% la percentuale di contratti di lavoro

¹⁷ Con l'art. 52 del D.lgs n. 81/2015 viene abrogata la disciplina concernente i contratti di collaborazione a progetto, mentre con l'entrata in vigore del D.L. 17 marzo 2017, n. 25 è stata disposta l'abrogazione della disciplina di legge relativa al lavoro accessorio (dei cosiddetti voucher).

¹⁸ D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23.

non superiori ai tre mesi per la classe d'età dei 20-24enni, con una quota del 16,3% non superiore al mese di lavoro e del 31,1%, sempre sul totale, di contratti brevissimi di 1-3 giorni.

Come evidenziato nel grafico precedente, all'aumentare dell'età la quota di contratti brevi e brevissimi diminuisce, mentre aumentano progressivamente i contratti di durata più lunga come, nella fattispecie, i contratti di lavoro superiori all'anno che passano dallo 0,7% per i giovani fino a 19 anni all'8,7% per quelli in età compresa tra i 25 e 29 anni, mentre per gli adulti i contratti lunghi riguardano una quota compresa tra l'11% (per gli adulti più giovani) e il 21% (per i lavoratori in età avanzata).

Episodi lavorativi così brevi determinano la mancata maturazione dei requisiti di accesso alla disoccupazione che analizzeremo in dettaglio nel paragrafo successivo. La marcata parcellizzazione degli eventi lavorativi, inoltre, non appare associata a una loro rapida successione. Così, ad esempio, relativamente ai rapporti di lavoro di durata effettiva brevissima (1-3 giorni), il numero medio di rapporti di lavoro sottoscritti in un anno dai giovani (15-29 anni) si attesta intorno ad un valore annuo di 5,6 (tabella 3). In altri termini, nel 2018, poco meno di 85.000 lavoratori e lavoratrici hanno sottoscritto circa 474.750 contratti di lavoro della durata massima di tre giorni, ossia meno di 6 contratti di lavoro in un anno, per un numero totale di 18 giornate di lavoro effettivo.

Tale valore si pone sensibilmente al di sotto della soglia minima definita come requisito lavorativo (30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti) necessario per accedere al sostegno al reddito per disoccupazione.

Tabella 3 - Giovani 15-29enni: distribuzione dei rapporti di lavoro e dei lavoratori per classi di durata effettiva dei rapporti di lavoro cessati involontariamente nell'annualità 2018 (v.a. e v.%) e numero medio di rapporti di lavoro per singolo lavoratore

durata effettiva dei rapporti di lavoro (in giorni)	Classe d'età 15-29 anni				Numero medio rapporti per lavoratore
	n. rapporti di lavoro		n. lavoratori		
	v.a.	v.%	v.a.	v.%	
1-3 gg	474.757	30,5	84.801	10,2	5,60
4-30 gg	257.775	16,6	129.302	15,5	1,99
31-90 gg	299.516	19,3	202.727	24,3	1,48
91-365 gg	422.392	27,2	321.896	38,6	1,31
366 gg e oltre	100.930	6,5	94.153	11,3	1,07
Totale complessivo	1.555.371	100,0	832.879	100,0	1,87

Fonte: elaborazioni su microdati CICO Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Come vedremo, al requisito lavorativo si aggiunge anche un requisito di tipo contributivo, concernente l'accumulo di almeno 13 settimane di contribuzione obbligatoria contro la disoccupazione nei 4 anni precedenti che rende l'accesso al sostegno al reddito per disoccupazione ancora più difficile discriminando, di fatto e soprattutto, la forza lavoro più giovane.

2.2 La regolamentazione dell'accesso alla NASpI

Requisiti di accesso alla NASpI

Il processo di individuazione delle cessazioni dei contratti di lavoro subordinati eleggibili all'indennità NASpI realizzato dall'Inps prende in considerazione e analizza il sottoinsieme delle cessazioni di contratti subordinati che rispondono a tre requisiti:

- 1) il requisito della non volontarietà della cessazione del contratto di lavoro¹⁹;
- 2) il requisito contributivo;
- 3) il requisito lavorativo.

Per accedere al trattamento di NASpI i tre requisiti devono essere tutti soddisfatti al momento della cessazione del rapporto di lavoro. Di seguito si riporta la descrizione dei criteri operativi utilizzati dall'Istituto di previdenza sociale per la verifica dei requisiti lavorativi e contributivi.

Requisito lavorativo

Rientrano nel requisito lavorativo i disoccupati involontari che, a prescindere dal minimale contributivo, possano far valere almeno trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione. La definizione operativa del requisito lavorativo è specificata dall'Inps²⁰ nel seguente modo: le giornate contrattualizzate che vanno dalla data di cessazione all'anno precedente vengono divise per 365 e moltiplicate per 253. In caso di lavoro domestico diverso dal full time, le giornate vengono moltiplicate per un coefficiente (pari a circa 0,54) ricavato dal rapporto della retribuzione mediana full time con la retribuzione mediana non full time. La cessazione è identificata come eleggibile in base al requisito lavorativo se le giornate di lavoro effettivo così conteggiate nell'ultimo anno sono maggiori di ventinove.

Requisito contributivo

Rientrano nel requisito contributivo tutti i disoccupati involontari in possesso del requisito lavorativo che possano far valere, nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, almeno tredici settimane di contribuzione contro la disoccupazione. La definizione operativa di Inps²¹ è la seguente: il requisito contributivo è soddisfatto se le settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti la data di cessazione sono maggiori di tredici, compresi gli eventuali contributi figurativi accreditati per maternità obbligatoria²².

¹⁹ L'involontarietà della disoccupazione è constatata dall'Inps, a cui sono indirizzate le domande di accesso alla NASpI, attraverso la verifica della 'causale di cessazione' registrata nella comunicazione effettuata dal datore di lavoro concernente la chiusura del rapporto di lavoro subordinato. Rientra nel concetto di involontarietà anche la scadenza naturale di un contratto di lavoro a tempo determinato.

²⁰ Cfr. Circolare Inps n. 142 del 29/07/2015 e successive integrazioni.

²¹ Ibidem.

²² Ciò vale anche per i periodi di congedo parentale purché regolarmente indennizzati e intervenuti in costanza di rapporto di lavoro. Oppure i periodi di astensione dal lavoro per malattia dei figli fino agli 8 anni di età, nel limite di cinque giorni lavorativi nell'anno solare. Al contrario non sono considerati utili, anche se coperti da contribuzione figurativa i periodi di cassa integrazione straordinaria e ordinaria con sospensione dell'attività a zero ore. Oppure i periodi di assenza per permessi e congedi fruiti dal lavoratore per assistere un soggetto con handicap in situazione di gravità, che sia coniuge, genitore, figlio, fratello o sorella convivente. Essendo periodi non utili al conteggio questi vengono 'neutralizzati' ampliando il quadriennio di riferimento.

Calcolo della durata del trattamento

Anche la durata del trattamento varia in base alla storia contributiva di ogni soggetto. Il trattamento, infatti, è corrisposto per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni, fino a un massimo di ventiquattro mesi. In altri termini, minore è la storia contributiva del lavoratore minore sarà la durata del sostegno al reddito per disoccupazione²³.

Calcolo dell'importo del sussidio al reddito

L'importo dell'indennità di disoccupazione è dato dalla somma di tutte le retribuzioni imponibili ai fini previdenziali ricevute negli ultimi quattro anni, diviso il numero di settimane di contribuzione, moltiplicato per un coefficiente di 4,33. Se dal risultato di tale calcolo la retribuzione mensile è pari o inferiore al minimale mensile fissato dall'Inps annualmente (nel 2019 pari a 1.221,44 euro), l'importo della NASpI sarà pari al 75% della suddetta retribuzione. Se supera tale soglia, viene aggiunto un ulteriore importo pari al 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e l'importo calcolato. In ogni caso, l'importo massimo dell'indennità non può superare i 1.328,76 euro al mese (importo aggiornato al 2019) e, in ogni caso, a partire dal 91° giorno di trattamento si riduce del 3% al mese.

In conclusione, la verifica della copertura assicurativa contro la disoccupazione si limita al conteggio delle settimane di contribuzione maturate dai richiedenti la prestazione di sostegno al reddito per disoccupazione. Lo stesso vale per il successivo calcolo della durata del trattamento e dell'importo spettante al disoccupato richiedente; durata e importo della prestazione NASpI non risultano in alcun modo condizionati dall'ammontare finanziario dei contributi effettivamente versati dal o dai datori di lavoro al singolo lavoratore, ma solo dal numero di settimane di contribuzione. Come già anticipato all'inizio del presente paragrafo, infatti, l'entità della spesa complessiva dalle misure di sostegno al reddito ogni anno supera di gran lunga l'ammontare complessivo dei contributi versati delle aziende contro la disoccupazione.

²³ Unica eccezione, date le peculiarità registrabili nel lavoro svolto nel settore della ricezione turistica, è prevista per la cosiddetta 'NASpI stagionali'. Per i lavoratori stagionali del turismo, infatti, è prevista una durata del sussidio per un periodo maggiorato di un mese rispetto al calcolo sopra esposto.

2.3 La questione della misurazione del tasso di copertura

“Le dimensioni notevoli assunte dai sussidi di disoccupazione non hanno risolto il problema statistico e interpretativo del tasso di copertura dei disoccupati. La domanda infatti, ovvia e legittima, è: quanti disoccupati sono tutelati dagli strumenti messi in campo per sostenere il loro reddito?”²⁴.

I tentativi di risposta a questa domanda apparentemente semplice dimostrano come le difficoltà di accesso ai microdati amministrativi e il conseguente ricorso a dati di fonte statistica continui a produrre misure molto diverse²⁵. Lo stesso Rapporto del CNEL, ad esempio, ci informa come le elaborazioni sui microdati Istat-Rilevazione forze di lavoro segnalano un incremento del tasso di copertura (rapporto tra disoccupati sussidiati e disoccupati totali), tra il 2014 e il 2017, dal 7 al 9%; quota che sale al 15% (per il 2017) con riferimento ai disoccupati da meno di dodici mesi.²⁶

La difficoltà nel misurare il tasso di copertura con i dati di stock appare connessa alle caratteristiche della disoccupazione italiana, alla parziale sovrapposizione della disoccupazione con l'inattività e alla dimensione ragguardevole della disoccupazione di lunga durata. E ciò spiegherebbe l'inevitabile sottodimensionamento dei tassi di copertura calcolati su un denominatore costruito sui dati di stock della disoccupazione.²⁷

La 'questione della misurazione del tasso di copertura', con molta probabilità, ha una sola soluzione possibile che risiede nell'utilizzazione dei dati di flusso di fonte (esclusivamente) amministrativa perché i concetti di disoccupazione e occupazione si declinano diversamente nella statistica ufficiale e nelle fonti amministrative.

La disoccupazione amministrativa ha origine da un evento ben preciso: la perdita dell'impiego per una circostanza subita dal lavoratore²⁸. Questa situazione è compatibile con la disoccupazione statistica, ma non rappresenta una condizione sufficiente a definirla.

Analogamente, la prestazione di sostegno al reddito non cessa in presenza di un'occupazione *tout court*, ma si sospende o si interrompe solo nel caso di superamento di alcune soglie reddituali o di durata del nuovo rapporto di lavoro. Chi lavora per periodi brevi mantiene lo status di disoccupato: verosimilmente, la definizione amministrativa è più vicina all'accezione comune di quanto lo sia quella statistica secondo la quale è occupato, e quindi non può essere disoccupato, anche chi ha una sola ora a settimana di lavoro retribuito.

La misurazione del grado di diffusione della politica del lavoro in oggetto deve necessariamente fare riferimento in modo semanticamente e ontologicamente coerente²⁹ alla popolazione che potenzialmente può esserne coinvolta.

²⁴ CNEL (2018), pag. 221.

²⁵ L'OCSE, con dati Eurostat, stima che in Italia meno di un disoccupato su 10 ha beneficiato di un sussidio di disoccupazione nel 2016, una delle percentuali più basse tra i Paesi dell'Unione europea (media europea sul 35%). Cfr. OCSE (2018).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Cfr. Leombruni R., Paggiaro A. e Trivellato U., (2012). Circa il tentativo di ricostruire i flussi della disoccupazione a partire, ancora una volta, dalle rilevazioni forze di lavoro dell'ISTAT si veda: Giorgi F. (2018).

²⁸ Fatte salve alcune fattispecie. Cfr. Circolare INPS n. 97/2003 (Dimissioni per giusta causa) e la Nota del 12/02/2016 della DG ASIO del MLPS (Risoluzione consensuale sopra i 15 dipendenti art. 7, L. n. 604/1966).

²⁹ L'omogeneità dei riferimenti semantici, concettuali e ontologici nell'integrazione delle fonti amministrative per la ricerca economica e sociale è da anni al centro degli interessi del DISIA Dipartimento di Statistica, Informatica, Applicazioni 'Giuseppe Parenti' dell'Università degli Studi di Firenze.

Una specifica domanda del questionario della RFL dell'ISTAT³⁰ consente di verificare la distribuzione dei percettori del sussidio di disoccupazione e dell'indennità di Mobilità rispetto alle categorie statistiche del mercato del lavoro (occupati, disoccupati e inattivi).

Tabella 4 - Rilevazioni forze di lavoro ISTAT: Percettori di sussidio di disoccupazione e di indennità di Mobilità per condizione professionale. Valori % medi annui 2013 - 2017

Età 15-64 anni										
Anno	occupati	persone in cerca di occupazione			inattivi				Totale	Totale
	Totale	ex-occupati	ex-inattivi	Totale	cercano non attivamente ma disponibili	non cercano e non disponibili	non cercano ma disponibili	cercano ma non disponibili		
2013	11,0%	36,7%	6,0%	42,6%	16,3%	14,4%	12,5%	3,2%	46,4%	100,0%
2014	9,3%	37,5%	4,9%	42,4%	17,0%	13,9%	14,5%	2,9%	48,3%	100,0%
2015	10,1%	31,9%	6,6%	38,5%	18,9%	13,5%	16,0%	3,0%	51,4%	100,0%
2016	10,3%	34,4%	6,8%	41,3%	16,9%	14,5%	14,4%	2,5%	48,4%	100,0%
2017	9,4%	34,1%	8,4%	42,5%	17,4%	13,1%	14,9%	2,7%	48,1%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati Istat - RFL

La tabella 4 mette in evidenza quanto le categorie statistiche e quelle amministrative non coincidano: nel 2017, il 48% dei percettori di sostegno al reddito per disoccupazione sono classificati statisticamente tra gli inattivi, il 9,4% tra gli occupati e il 42,5%, quindi meno della metà, tra i disoccupati statistici. Per di più, dal 2013, queste percentuali sono sostanzialmente stabili.

La stima del tasso di copertura effettuata sulla popolazione dei disoccupati statistici sembrerebbe generare anche una distorsione nella verifica dei trend di crescita o decrescita dello stesso tasso. Almeno questo è quello che emerge nel confrontare le stime fin qui richiamate con le stime del tasso di copertura calcolate (numeratore e denominatore) su microdati amministrativi (di flusso).

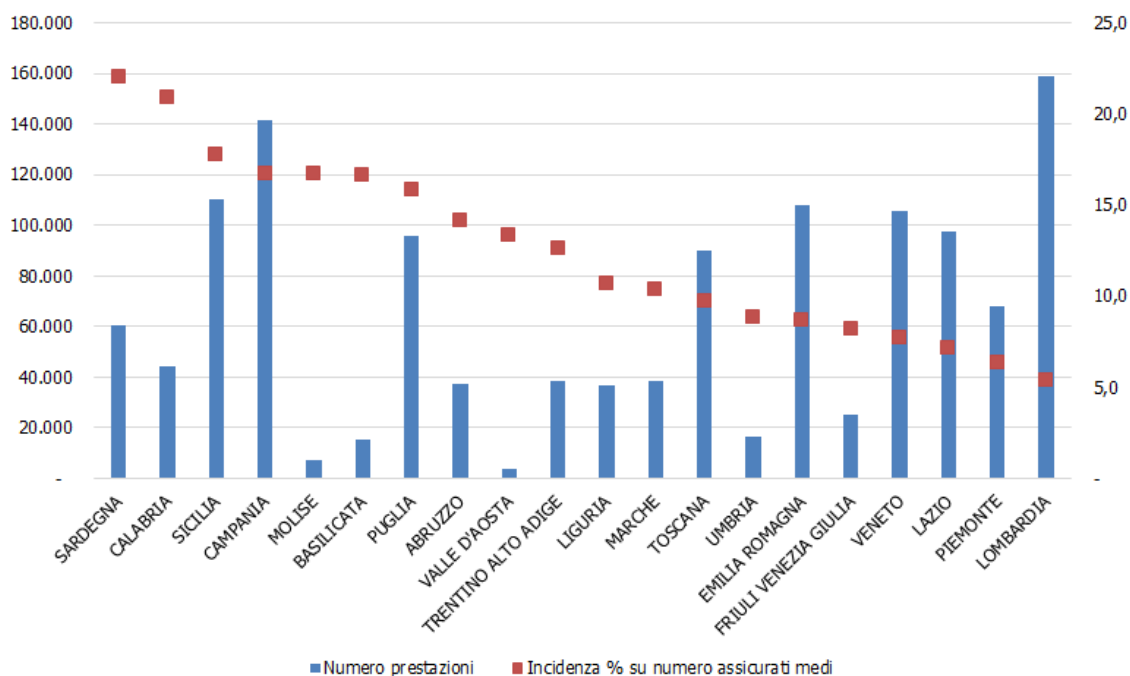
Un'altra misura interessante è quella offerta dall'INPS (INPS; 2018) che mette in relazione il numero di trattamenti NASpI avviati nell'arco di un anno con il totale (stock annuale) dei lavoratori assicurati contro la disoccupazione. L'incidenza delle prestazioni così calcolata (grafico 7), che nella media nazionale risulta pari al 9,7%, mostra su base regionale una variabilità decisamente marcata con valori che oscillano tra il 22,5% della Sardegna al 5% della Lombardia. In questo caso specifico la misura dell'incidenza delle prestazioni appare sottodimensionata a causa dell'impossibilità di distinguere una popolazione coerente con la finalità della politica che si intende misurare. In termini generali, infatti, la platea potenziale delle politiche di sostegno al reddito in caso di disoccupazione è rappresentata dalle persone certamente assicurate contro la disoccupazione, ma che perdono involontariamente il lavoro così come definito amministrativamente attraverso la causale della cessazione dichiarata con le Comunicazioni obbligatorie³¹. Rientrano in questa fattispecie non

³⁰ "Nell'ultimo mese ha ricevuto il sussidio di disoccupazione o l'indennità di mobilità o, pur avendone maturato il diritto, è in attesa di riscuoterlo?" Per l'ultima e più recente versione si veda la Sezione 'G' del questionario RFL 1° trimestre 2020 in <https://www.istat.it/it/archivio/8263>

³¹ Le comunicazioni obbligatorie *on line* per l'assunzione dei lavoratori sono state istituite dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi da 1180 a 1185, (Legge finanziaria per l'anno 2007). Con il decreto interministeriale 30 ottobre 2007 sono state previste le disposizioni tecniche e il sistema delle Comunicazioni obbligatorie è entrato a regime a marzo 2008.

solo tutti i lavoratori e le lavoratrici licenziate, ma anche (e soprattutto) i lavoratori e le lavoratrici cui è scaduto un contratto di lavoro a termine.

Grafico 7 – Numero di prestazioni (o trattamenti) NASpI e incidenza % sul totale di lavoratori assicurati contro la disoccupazione, per regione. Anno 2017.



Fonte: Inps – XVII Rapporto annuale

2.4 Il tasso di copertura calcolato sui dati amministrativi

Il tipo di contratto cessato introduce già una prima distinzione dello strumento specifico di intervento. Qui ci concentreremo sulle cessazioni involontarie di un contratto subordinato. La conclusione naturale di un contratto a tempo determinato (e la sua mancata proroga o trasformazione), oppure la cessazione anticipata (per volontà del datore di lavoro) di un contratto a tempo determinato o a tempo indeterminato, stabiliscono l'afferenza alla platea potenziale della NASpI.

Oltre alla causale della cessazione del rapporto di lavoro, l'accesso alla NASpI prevede ulteriori requisiti di accesso (lavorativi e contributivi)³² che individuano l'esatta platea di riferimento degli strumenti di sussidio al reddito in caso di disoccupazione per gli ex lavoratori subordinati extra-agricoli. In definitiva, lo stato di disoccupazione involontario che discende dalla chiusura del contratto di lavoro e la Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID), nonché la sussistenza dei requisiti, costituiscono i presupposti formali per l'accesso al sussidio di disoccupazione. Si tenga presente, infine, che il lavoratore cessato deve presentare la domanda di sussidio all'interno di un arco temporale compreso tra gli 8 e i 68 giorni successivi alla data di cessazione del contratto di lavoro; dunque non oltre un periodo breve di disoccupazione.

Tavola 1 - Diagramma di flusso per l'accesso alla Naspi



Di fatto, i nuovi ingressi in trattamento NASpI (comprendendo anche i residuali nuovi ingressi in Mobilità ordinaria e quella in deroga) rappresentano il *numeratore* da utilizzare, perché costituiscono l'effettiva popolazione trattata dalle misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria. Sempre in riferimento alla popolazione trattata è importante sottolineare che, a livello di nuovi ingressi mensili, il numero di trattamenti e il numero di percettori sono coincidenti. In altri termini, nell'arco di un mese non esistono percettori di più di un trattamento.

Il *denominatore* in questo caso non può non fare riferimento al dato amministrativo concernente le cessazioni involontarie così come desumibili dalle Comunicazioni obbligatorie. A livello nazionale e a fini di ricerca l'accesso a questa preziosa fonte informativa è possibile attraverso il campione CICO (Campione Integrato delle Comunicazioni obbligatorie quale sottoinsieme del Sistema delle Comunicazioni obbligatorie riferito ad un campione casuale di individui dipendenti e parasubordinati integrato da eventi di lavoro autonomo desunti dagli archivi INPS).³³

Com'è noto, tra le innumerevoli informazioni presenti nel campione e disponibili alla comunità scientifica c'è quella relativa alla causale della cessazione del rapporto di lavoro che permette la selezione della specifiche sottopopolazione di disoccupati.

³² Per la descrizione analitica di tali requisiti si rimanda al paragrafo precedente.

³³ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - CICO (Campione Integrato Comunicazioni Obbligatorie) <https://www.dicilavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Pagine/Microdati-per-la-ricerca.aspx>

Il campione predisposto dal Ministero del Lavoro contiene però un limite informativo importante: l'assenza delle informazioni circa le cessazioni di contratti di lavoro in somministrazione, ossia del modulo UNISOMM pur presente negli archivi gestiti dal sistema delle Comunicazioni obbligatorie.³⁴

La popolazione di riferimento all'interno del CICO, dunque, è identificabile selezionando tutte le cessazioni involontarie (ivi comprese le scadenze naturali) di contratti di lavoro subordinato (esclusi i contratti di somministrazione) replicando la procedura amministrativa d'individuazione dello stato di disoccupazione involontaria. Si ricorda, infatti, che il Sistema delle Comunicazioni obbligatorie è utilizzato dall'INPS anche per la gestione delle domande di sussidio al reddito in caso di disoccupazione involontaria e, per questo, l'Istituto, sulla base delle norme vigenti, ha definito (aggiornandola periodicamente) una procedura di verifica dello stato di disoccupato involontario (*primo step*) e di calcolo dei requisiti lavorativi e contributivi maturati dal richiedente (*secondo step*) già identificato come disoccupato involontario³⁵.

$$\text{Tasso di copertura} = \frac{n. \text{ ingressi in trattamento (Fonte INPS - Prestazioni sostegno al reddito)}}{n. \text{ cessazioni involontarie contratti subordinati (Fonte CICO)}}$$

Nella successiva tabella 5, i tassi di copertura sono calcolati in base alle cessazioni involontarie dei contratti di lavoro subordinato (ad esclusione della categoria dei somministrati), senza considerare i requisiti contributivi e lavorativi eventualmente in possesso ai disoccupati involontari.

Questa misurazione consente, infatti, di superare i limiti connessi alla difficile comparabilità della disoccupazione nella sua accezione statistica rispetto a quella amministrativa, ma, soprattutto, facilita la valutazione dell'adeguatezza della politica pubblica nei confronti della dimensione del fenomeno che la stessa intende affrontare.

Rispetto al totale dei mesi osservati sono stati considerati due anni non coincidenti (visto il mese di entrata a regime della NASpI) con gli anni solari: il primo anno di attuazione (luglio 2015_giugno 2016) e il secondo anno (luglio 2016_giugno 2017). Fatta eccezione per il primo mese (luglio) di ciascun anno - che per effetto dello slittamento (in media di 14 giorni) dell'avvio dei trattamenti concernenti cessazioni di rapporti di lavoro contratti con la scuola pubblica italiana mostra valori sensibilmente superiore alla media³⁶ - il tasso di copertura mensile della NASpI rispetto alla popolazione dei disoccupati involontari per cessazione di un contratto di lavoro subordinato oscilla tra un massimo del 68,9% registrato a ottobre 2015 e un minimo di 37% registrato ad agosto 2017.

³⁴ La conoscenza del numero di ingressi mensili in NASpI di percettori provenienti da un contratto di lavoro in somministrazione consente, attraverso una selezione mirata, di confrontare aggregati coerenti escludendo nella quantificazione del numeratore (ingressi in NASpI) i percettori con questo tipo di provenienza. Per le specificità informative delle Comunicazioni Obbligatorie si rimanda a: AA.VV., (2016). Per il trattamento del campione CICO e i riporto dei dati del campione all'universo, si veda: De Blasio G. (2014).

³⁵ In tutti i casi sono escluse le cessazioni che coinvolgono aziende afferenti al settore agricolo.

³⁶ Per gestire almeno parzialmente questo effetto si è proceduto ad allineare temporalmente i nuovi ingressi alle cessazioni involontarie imponendo alla data registrata nel campione CICO un ritardo di 14 giorni. Questo valore rappresenta il ritardo medio (tra la data di cessazione del rapporto di lavoro e la data di ingresso in trattamento) calcolato sul totale dei trattamenti NASpI avviati dalla data della sua entrata in vigore a regime (giugno 2015) all'ultima data di inizio trattamento osservata nell'archivio sulle prestazioni di sostegno al reddito dell'INPS (31 dicembre 2017).

Tabella 5 - Numero di cessazioni involontarie di contratti subordinati extra-agricoli, numero di nuovi ingressi in trattamento NASpI³⁷, medie mensili e tasso di copertura per mese e per anno (12 mesi da luglio al giugno successivo). Periodo osservato: da giugno 2015 a dicembre 2017

	COMUNICAZIONE OBBLIGATORIE		PRESTAZIONI SOSTEGNO REDDITO		
Anno_Mese	Lavoratori cessati involontari (identificati in base alle causali di cessazione)		Ingressi in trattamento NASpI + residui Mobilità		Tasso di copertura
	Num. cessazioni	Media mensile	Num. nuovi ingressi	Media mensile	(ingressi in Naspi/ lav. cessati involontari)
2015_06	192.366		109.341		56,84
2015_07	276.054		221.703		80,31
2015_08	189.951		76.906		40,49
2015_09	328.946		168.176		51,13
2015_10	322.266		222.084		68,91
2015_11	244.542		165.648		67,74
2015_12	196.535	219.374	108.820	125.375	55,37
2016_01	282.718		120.356		42,57
2016_02	136.691		80.007		58,53
2016_03	138.364		77.595		56,08
2016_04	174.132		93.754		53,84
2016_05	155.940		71.430		45,81
2016_06	186.345		98.016		52,60
Totale	2.632.484		1.504.495		57,15
2016_07	302.717		210.150		69,42
2016_08	193.180		73.621		38,11
2016_09	333.613		168.348		50,46
2016_10	347.267		226.395		65,19
2016_11	249.314		169.424		67,96
2016_12	184.558	233.781	107.051	126.863	58,00
2017_01	307.050		124.987		40,71
2017_02	144.655		84.789		58,61
2017_03	160.451		84.296		52,54
2017_04	191.998		91.887		47,86
2017_05	174.073		75.707		43,49
2017_06	216.492		105.704		48,83
Totale	2.805.369		1.522.359		54,27
2017_07	311.453		220.295		70,73
2017_08	219.501		81.743		37,24
2017_09	366.172	284.865	173.208	166.576	47,30
2017_10	374.114		239.713		64,07
2017_11	253.704		179.688		70,83
2017_12	184.243		104.809		56,89

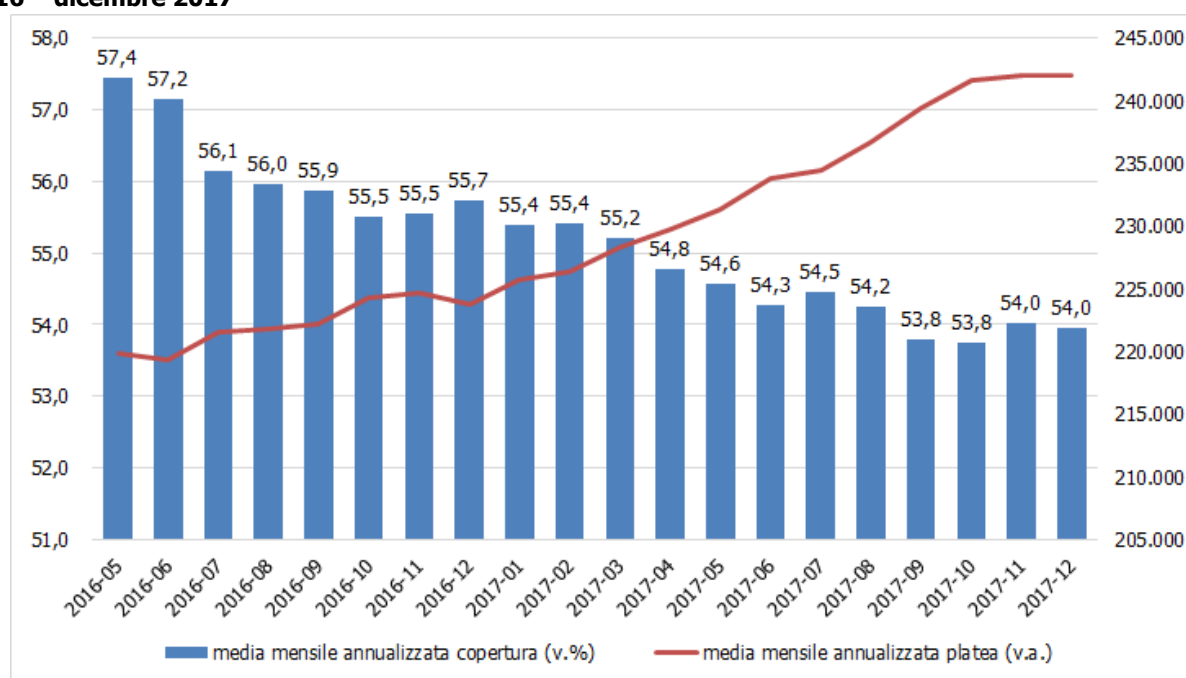
Fonte: elaborazioni su microdati INPS - PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito) e microdati CICO Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

³⁷ Ad esclusione delle cessazioni dei contratti di lavoro in somministrazione (sia nella stima delle cessazioni involontarie prodotta da CICO, sia nel conteggio degli effettivi ingressi mensili in trattamento NASpI).

Il tasso di copertura medio annuo della NASpI rispetto ai disoccupati involontari (esclusi i disoccupati involontari cessati da un contratto di lavoro in somministrazione) è del 57,1% nel primo anno di applicazione (luglio 2015_giugno 2016), mentre cala al 54,2% nel secondo anno osservato (luglio 2016_giugno 2017).

Nel grafico 8, sono state calcolate le medie mensili annualizzate (medie mobili) sia per la platea potenziale, sia per il tasso di copertura.

Grafico 8 – Media mensile annualizzata (mobile ponderata) della platea e della copertura nel periodo maggio 2016 – dicembre 2017



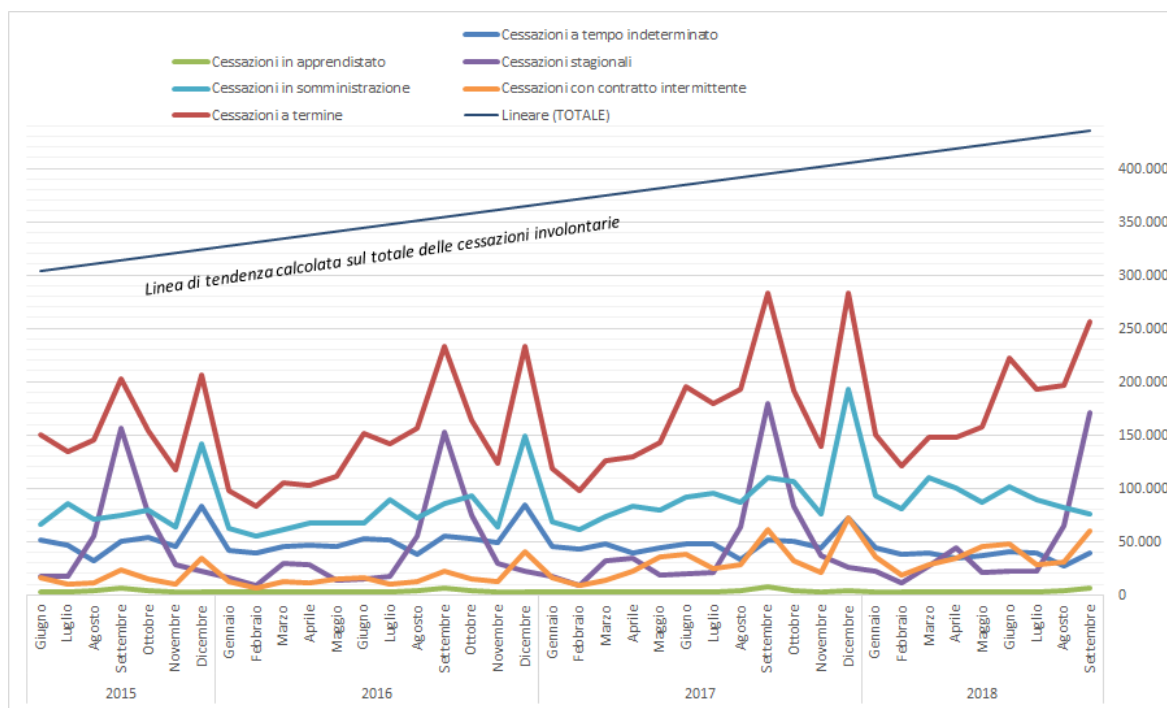
Fonte: elaborazioni su microdati INPS - PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito) e microdati CICO Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Il grafico mostra innanzitutto l'ovvia relazione inversa che lega il tasso di copertura alla platea potenziale: al graduale aumento della platea potenziale (linea rossa) si registra l'altrettanto graduale contrazione del tasso di copertura (barre azzurre). Ciononostante, in questa specifica relazione, più fattori sembrano entrare in gioco.

Per quanto concerne l'aumento della platea potenziale (cessazione involontarie), nel corso del triennio 2015-2017, i dati prodotti dal Ministero del Lavoro (Rapporti trimestrali e annuali sulle Comunicazioni obbligatorie) così come quelli prodotti da INPS (Osservatorio sul precariato) concordano nel considerare un aumento delle cessazioni involontarie per tutti i contratti di natura temporanea. Nel passaggio dall'annualità 2016 all'annualità 2017, come mostra il grafico 9, tale crescita risulta ancora più marcata per effetto di un sostanziale aumento delle cessazioni involontarie di tutte le tipologie contrattuali a termine (in ordine di dimensione, contratti a tempo determinato, contratti stagionali, contratti in somministrazione e contratti intermittenti o a chiamata)³⁸.

³⁸ Tale tendenza è confermata anche dal Ministero del Lavoro che, in termini più generali (senza la distinzione tra cessazioni volontarie e involontarie, scrive: "Nel 2017 sono stati registrati 10 milioni 153 mila rapporti di lavoro cessati con un incremento dell'11,3% rispetto all'anno precedente. L'aumento del volume complessivo dei rapporti di lavoro cessati nel biennio 2016-2017 corrisponde a una variazione tendenziale positiva in tutte le ripartizioni territoriali, in particolare il Nord

Grafico 9 – Serie storica delle cessazioni involontarie per tipologia di contratto cessato e linea di tendenza calcolata sul totale (periodo giugno 2015- settembre 2018)



Fonte: elaborazioni su dati INPS – Osservatorio sul precariato

La crescita del valore della media mobile annuale della platea dei disoccupati involontari dipende dall'espansione dell'occupazione a termine e da una dinamica pressoché stabile del numero di proroghe e trasformazioni dei contratti di lavoro. Basterà ricordare come, nel periodo considerato, ci sia stato un simultaneo aumento dei:

- contratti a tempo determinato (legato alla chiusura il 31 dicembre 2015 delle forti agevolazioni all'assunzione a tempo indeterminato)³⁹;
- contratti stagionali (legato a una significativa fase espansiva del comparto della ricezione turistica);
- contratti intermittenti o "a chiamata" i quali - benché numericamente limitati - proprio nel 2017, hanno segnato un incremento sull'anno precedente di oltre il 116% (legato alla necessità per i datori di lavoro d'individuare strumenti sostitutivi dei voucher abrogati a marzo del 2017)⁴⁰.

La contrazione del tasso di copertura, quindi, dipende in larga misura dall'aumento della popolazione cui fa riferimento (nel nostro caso all'insieme dei disoccupati involontari), ma, probabilmente, anche dal progressivo 'irrigidimento' dei requisiti lavorativi e contributivi utili per l'accesso al sostegno al reddito. Sarà utile, nel prossimo futuro, valutare quale sia l'entità dell'effetto del meccanismo di neutralizzazione che caratterizza i trattamenti di NASpI, ossia lo scomputo dei periodi già fruiti nella determinazione dei requisiti di accesso a un nuovo trattamento richiamato in precedenza.

(+13,9%) e il *Mezzogiorno* (+11%) e, in misura minore, il *Centro* (+7,7%).” Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018).

³⁹ Cfr. art. 1, commi da 118 a 124, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015) che, per l'annualità 2015, ha previsto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro in relazione alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

⁴⁰ INPS – Osservatorio sul precariato: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=51933>

L'utilizzo del dato amministrativo di flusso consente poi di effettuare la cosiddetta 'quadratura' delle popolazioni di riferimento. Se alle cessazioni involontarie si applica la procedura amministrativa utile per il calcolo dei requisiti lavorativi e contributivi che permettono l'accesso alla NASpI, si ottiene un tasso di copertura rispetto alla popolazione che avrebbe diritto al sostegno al reddito (perché in possesso dello stato di disoccupazione involontaria e di tutti i requisiti necessari ad accedere al sostegno).

Tasso di copertura con quadratura

$$= \frac{n. \text{ ingressi in trattamento (Fonte INPS - Prestazioni sostegno al reddito)}}{n. \text{ cessazioni involon. contratti subordinati con requisiti lavorativi e contributivi necessari (Fonte CICO)}}$$

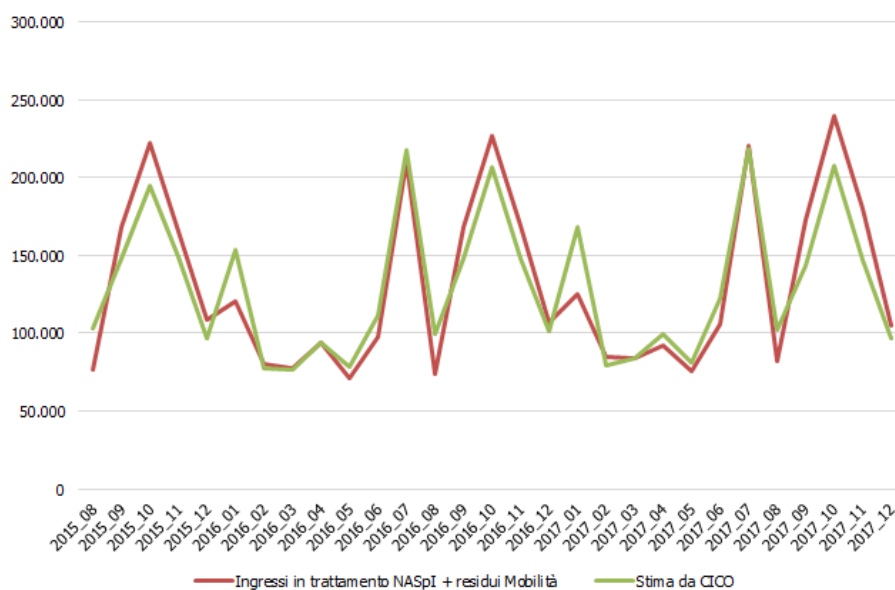
Anche in questo caso l'esercizio tiene conto dell'assenza delle cessazioni dei contratti di somministrazione nel campione CICO utilizzato per stimare la platea potenziale. Come già sottolineato, la conoscenza del numero di percettori entrati mensilmente in trattamento NASpI a seguito della perdita involontaria di un lavoro regolato da contratto di somministrazione (in media il 7,8% il primo anno e 6,5% il secondo anno osservato) consente di gestire questo 'vuoto informativo' intervenendo con una selezione dei nuovi ingressi che escluda i lavoratori provenienti da un contratto di somministrazione, rendendo, in altri termini, numeratore e denominatore concettualmente omogenei.

Il tasso di copertura 'con quadratura' appare particolarmente utile per testare qualità, completezza e adeguatezza delle fonti informative utilizzate. Gli scostamenti attesi tra la distribuzione della popolazione di riferimento 'quadrata' e la popolazione effettivamente coinvolta non possono essere eccessivi. Se la stima della popolazione potenziale è corretta il risultato atteso dovrebbe indicare una popolazione di riferimento di poco superiore alla popolazione coinvolta perché si ipotizza che - ad esclusione dei disoccupati involontari che si reinseriscono lavorativamente entro 8 giorni dalla cessazione (limite minimo per presentare la domanda di accesso alla NASpI) o quelli che per qualche motivo non sono interessati a ricevere il sussidio - le due popolazioni siano coincidenti.

In media, calcolata sul secondo anno osservato (luglio 2016 – giugno 2017), il tasso di copertura 'con quadratura' della NASpI raggiunge la percentuale del 97,8% del totale della popolazione cui si riferisce. In altri termini, in un anno, solamente il 2,2% (pari a circa 33 mila individui su un totale di 1,5 milioni) della popolazione di riferimento della NASpI (ovvero lavoratori cessati involontariamente da un contratto di lavoro subordinato e in possesso dei requisiti lavorativi e contributivi necessari) non risulta coinvolto dalla misura perché, pur avendone diritto, non ha presentato la domanda per accedervi.

Dal punto di vista metodologico, si tratta di un risultato confortante del tutto coincidente con il risultato atteso. Ciononostante, come mostra il grafico 10, la distribuzione mensile delle due popolazioni (potenziale ed effettiva) mette in evidenza una parziale difficoltà ad allineare correttamente gli eventi (cessazioni e ingressi) che formano i due aggregati. Gli scostamenti più significativi, benché tutti molto contenuti, si concentrano nei mesi finali dell'anno solare (settembre, ottobre e novembre), mesi rispetto ai quali si registra una parziale sottostima della popolazione potenziale.

Grafico 10 – Serie storica delle cessazioni involontarie per tipologia di contratto cessato e linea di tendenza calcolata sul totale (periodo giugno 2015- settembre 2018)



Fonte: elaborazioni su microdati INPS - PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito) e microdati CICO Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

3. La 'disoccupazione ineguale': alcune evidenze empiriche sulla discriminazione dei giovani nell'accesso alle politiche del lavoro

I meccanismi regolativi del nostro mercato del lavoro⁴¹ e l'assetto del nostro sistema di welfare, mettono le ultime generazioni in condizioni di disparità: il primo lavoro lo si attende a lungo, è tendenzialmente a termine, qualche volta è a tempo parziale e non per scelta, è sostanzialmente meno retribuito e spesso ha diritto a minori tutele.

A partire dalla metà degli anni '90 del secolo scorso, per fronteggiare il fenomeno della disoccupazione giovanile e creare ulteriori opportunità di lavoro e migliori prospettive occupazionali, le politiche europee hanno incentivato la deregolamentazione dei contratti a tempo determinato e l'introduzione di altre forme di occupazione flessibile di tipo non standard. L'immissione massiccia di flessibilità nei contratti e nell'orario di lavoro - suffragata dal successo delle teorie liberiste e dalla sopravvalutazione del cosiddetto *springboard effect* generato dall'occupazione a termine e non accompagnata da un sufficiente sistema di sicurezza sociale, né da un efficace sistema di presa in carico e accompagnamento al re-inserimento lavorativo - ha prodotto un mercato del lavoro frammentato, con un segmento secondario di posti di lavoro all'interno del quale è diventato sempre più evidente il rischio di 'intrappolamento nella precarietà'. Le scarse possibilità di transitare dal lavoro temporaneo a quello permanente determinano carriere lavorative caratterizzate da bassi livelli salariali e dall'alternanza tra periodi di lavoro brevi e periodi di disoccupazione non altrettanto brevi. Malgrado ciò, le regole per l'accesso alle indennità di disoccupazione risultano modellate su un mercato del lavoro che tende a ignorare tutto questo.

I requisiti d'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria attualmente in vigore (per altro in sostanziale continuità con le regole definite per le misure precedenti sostituite dall'attuale NASpI) limitano fortemente l'inclusione dei giovani all'interno della principale politica di contrasto agli effetti economici che la disoccupazione genera e tendono a creare, se possibile, una sottocategoria del disagio, quella della 'disoccupazione ineguale'. A causa della natura assicurativa delle prestazioni di sostegno alla disoccupazione involontaria, l'accesso alle prestazioni e la loro entità è subordinata alle verifiche della durata della precedente occupazione e delle settimane di contribuzione (effettiva o figurativa) maturate dal lavoratore. Tutto ciò tende a perpetuare una delle principali criticità del nostro sistema di sicurezza sociale dedicato al lavoro e alle politiche pubbliche passive e attive connesse con lo stesso tema, che consiste nella scarsa capacità di coinvolgere le persone che esprimono una debolezza maggiore.

Qui di seguito vengono sinteticamente illustrate alcune evidenze empiriche che dimostrano e quantificano il livello di discriminazione che i giovani lavoratori subiscono in termini di possibilità di accesso alle politiche di intervento contro la disoccupazione involontaria in modo uguale al resto della popolazione attiva.

L'utilizzo dei microdati messi a disposizione dal Ministero del Lavoro con il Campione integrato delle comunicazioni obbligatorie (CICO) permette di ricostruire la storia lavorativa pregressa di ciascun individuo che forma il campione e, grazie al coefficiente di riporto all'universo (De Blasio 2014), consente di individuare

⁴¹ La disuguaglianza non è il risultato esclusivo di 'forze naturali' come la globalizzazione e lo sviluppo tecnologico, ma è soprattutto il prodotto delle scelte politiche e delle regolamentazioni nazionali e sovranazionali (Franzini e Raitano 2018; Atkinson 2015).

due distinte sottopopolazioni di lavoratori e lavoratrici cui è cessato involontariamente un contratto di lavoro subordinato:

- la sottopopolazione che risulta in possesso dei requisiti lavorativi e contributivi necessari all'accesso alla NASpI, ossia all'unica misura di sostegno al reddito rivolta ai disoccupati involontari che hanno perduto un lavoro di tipo subordinato;
- la sottopopolazione dei disoccupati involontari priva dei requisiti necessari per l'accesso concreto alla NASpI.

Come già ampiamente esposto nel paragrafo precedente, sul totale dei lavoratori che – nei 12 mesi a cavallo tra il 2015 e il 2016 - hanno perso involontariamente il lavoro, poco meno del 60% è risultato in possesso dei requisiti lavorativi e contributivi necessari per presentare la domanda di accesso alla NASpI diventando percettore dell'assegno di disoccupazione, il restante 40% era privo dei requisiti oppure, pur essendo in possesso dei requisiti non ha presentato la domanda.⁴² Come abbiamo visto, il tasso di copertura, cioè il rapporto tra il numero di percettori di NASpI e la platea dei disoccupati involontari, calcolato esclusivamente con i dati di fonte amministrativa, varia annualmente di qualche punto percentuale soprattutto a causa della variazione della platea complessiva di lavoratori che perdono involontariamente il lavoro.

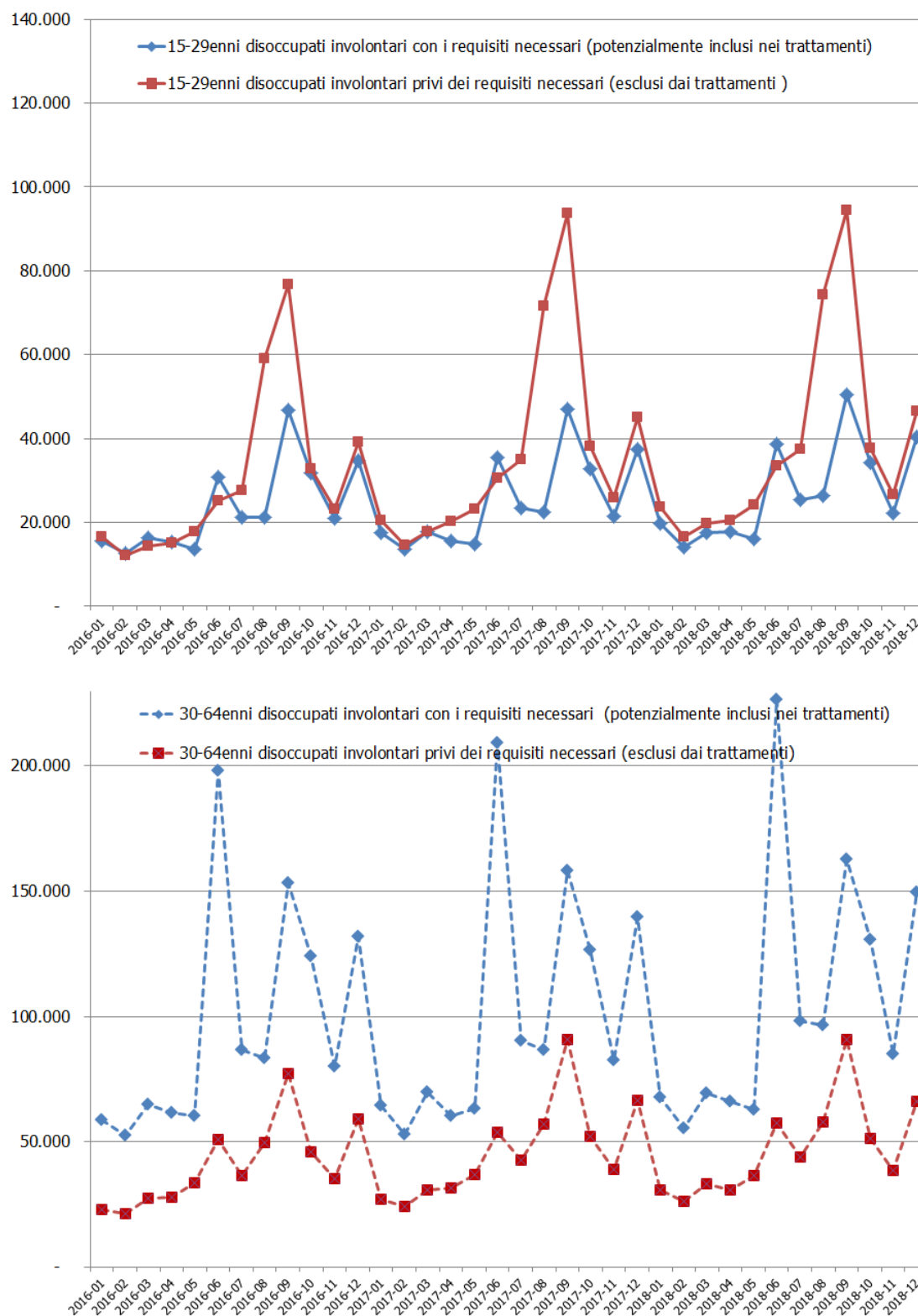
Il grafico combinato che segue (grafico 11) mostra l'andamento mensile (da gennaio 2016 a dicembre 2018) delle cessazioni involontarie di un contratto di lavoro subordinato concernenti le due sottopopolazioni, a loro volta distinte in base a due ulteriori raggruppamenti individuati considerando l'età anagrafica: i giovani dai 15 ai 29 (le linee continue) e gli adulti da 30 a 64 anni (le linee tratteggiate).⁴³

Rispetto al possesso o meno dei requisiti necessari all'accesso al trattamento di NASpI i due gruppi mostrano valori completamente opposti. Mentre per i giovani (15-29enni) la popolazione esclusa dai trattamenti perché privi dei requisiti necessari è decisamente maggiore, per gli adulti (30-64enni) la popolazione preponderante è quella in possesso dei requisiti necessari.

⁴² Perché ha trovato lavoro entro 8 giorni dalla cessazione (quale limite minimo dopo il quale si può presentare la domanda di NASpI), perché comunque era sicuro di ottenere un nuovo lavoro di lì a poco o per ragioni che non possiamo conoscere. Possiamo stimare che tale 'sottopopolazione', che per un motivo o per l'altro non coglie l'opportunità offerta dalla NASpI, non superi l'8% della platea di disoccupati involontari in possesso dei requisiti di accesso (De Blasio e De Vincenzi 2019).

⁴³ Si ricorda che le cessazioni involontarie (ivi compresa la scadenza di un contratto a termine) hanno un andamento ciclico stagionale. Tale andamento è generato principalmente dalle cessazioni registrate per i settori dell'istruzione (giugno) e della ricezione turistica (ottobre), solo in parte dalla scadenza naturale dei contratti a termine sottoscritti negli altri settori concentrata nel mese di dicembre.

Grafico 11 – Serie mensile delle cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro subordinati per sottopopolazioni in possesso o meno dei requisiti necessari all'accesso alla NASpI e classi d'età (15-29 e 30-64 anni)



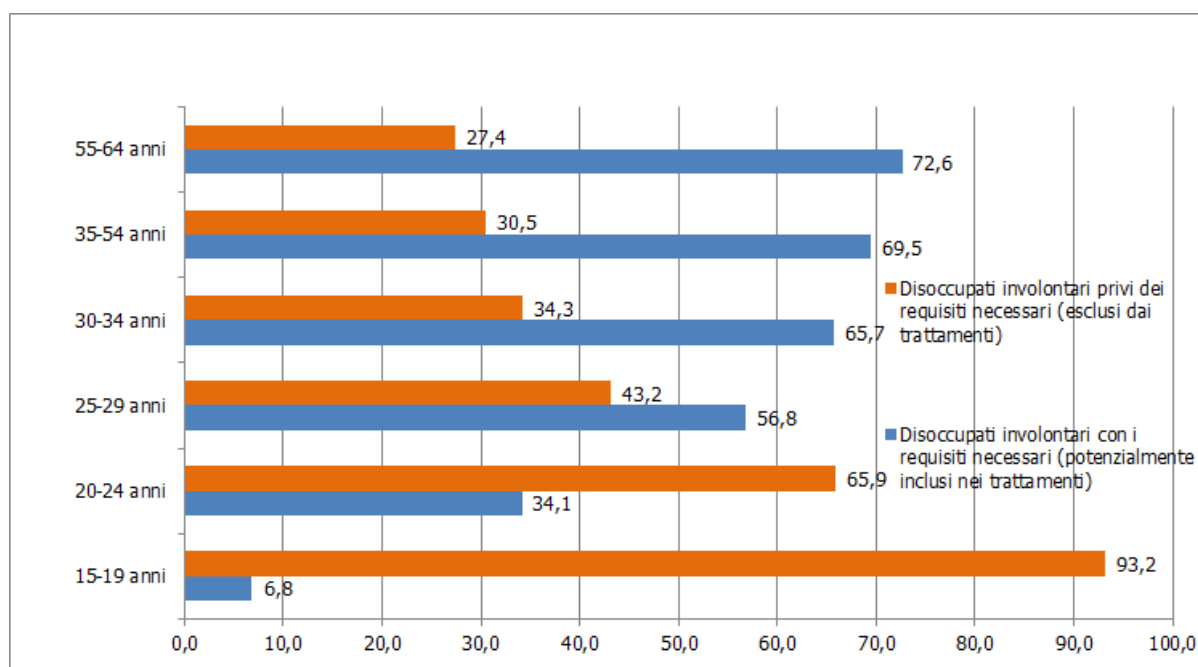
Fonte: elaborazioni su microdati CICO – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

In termini di media annuale, la distribuzione delle due sottopopolazioni per classi d'età più dettagliate mostra un'accentuata variabilità, con percentuali fortemente al di sotto delle medie complessive (del 60% per la sottopopolazione in possesso dei requisiti e del 40% per quella priva di requisiti) proprio per le classi dei più giovani (grafico 12).

Per i disoccupati involontari che alla data di cessazione del contratto di lavoro subordinato non avevano raggiunto i 20 anni, il possesso dei requisiti per l'accesso alla NASpI riguardavano una percentuale estremamente bassa (6,8%).

La quota di disoccupati involontari in possesso dei requisiti cresce all'aumentare dell'età anagrafica passando al 34,1% per la fascia dei 20-24enni (quasi 30 punti percentuali in meno rispetto alla media complessiva) e al 56,8% (-3,4% rispetto alla media) per i giovani in età compresa tra i 25 e i 29 anni⁴⁴.

Grafico 12 - Distr. % dei disoccupati involontari con o senza requisiti per l'accesso alla NASpI per classi di età - Media annuale sul periodo 2016 - 2018



Fonte: elaborazioni degli autori su microdati CICO – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Oltre a rendere improbabile l'accesso dei lavoratori più giovani e con meno esperienze di lavoro, i requisiti di accesso alla NASpI hanno un effetto diretto anche sull'effettiva dimensione economica e temporale del trattamento loro riconosciuto. Le durate medie teoriche, cioè la media delle durate riconosciute ai disoccupati richiedenti in base ai requisiti lavorativi e contributivi presentati all'atto della domanda di accesso alla prestazione e certificati dall'Inps, variano in modo significativo in base all'età del disoccupato. Come abbiamo già illustrato nel paragrafo 1.2 le durate teoriche del trattamento risultano più elevate per le classi di età avanzate e meno per quelle dei più giovani.

⁴⁴ Sulle fasce d'età dei più giovani, i settori delle Costruzioni e quello dell'Industria in senso stretto mostrano un 'livello di inclusione' nelle politiche di sostegno al reddito per disoccupazione più alto che indica come in questi settori l'attività lavorativa inizi spesso assai precocemente e, specie per l'industria in senso stretto, sia più di altri settori un'attività continuativa.

Prendendo ancora in considerazione la coorte annuale di percettori (pari a poco più di 1,5 milioni di individui entrati in trattamento NASpI dal luglio 2015 al giugno 2016), la quota di percettori che ha avuto un trattamento dalla durata teorica (riconosciuta nella fase istruttoria, di accertamento dei requisiti contributivi) non superiore ai quattro mesi è pari in media al 23%. La distribuzione di questo valore per classi di età (tabella 6) e per ripartizione geografica di residenza del percettore conferma quanto illustrato fino ad ora.

Tabella 6 – Quota percentuale di percettori NASpI (coorte annuale dal luglio 2015 al giugno 2016 pari a 1,5 milioni di individui) con durata teorica dei trattamenti non superiore o superiore alla soglia dei quattro mesi per classi d'età e per ripartizione geografica

Classi d'età Ripartizione geografica	Trattamenti non superiori ai quattro mesi (v. %)	Trattamenti superiori ai quattro mesi (v. %)	Totale (v. %)
fino a 24 anni	43,9	56,1	100,0
CENTRO	43,6	56,4	100,0
ISOLE	52,3	47,7	100,0
NORD-EST	42,0	58,0	100,0
NORD-OVEST	34,2	65,8	100,0
SUD	50,3	49,7	100,0
da 25 a 29	26,2	73,8	100,0
CENTRO	24,5	75,5	100,0
ISOLE	34,6	65,4	100,0
NORD-EST	23,4	76,6	100,0
NORD-OVEST	19,1	80,9	100,0
SUD	31,0	69,0	100,0
da 30 a 34	21,8	78,2	100,0
CENTRO	19,6	80,4	100,0
ISOLE	30,0	70,0	100,0
NORD-EST	19,6	80,4	100,0
NORD-OVEST	15,0	85,0	100,0
SUD	26,4	73,6	100,0
da 35 a 65	19,6	80,4	100,0
CENTRO	16,9	83,1	100,0
ISOLE	26,9	73,1	100,0
NORD-EST	18,0	82,0	100,0
NORD-OVEST	13,5	86,5	100,0
SUD	24,6	75,4	100,0
Totale complessivo	23,1	76,9	100,0

Fonte: elaborazioni su microdati INPS – PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito)

Il 43,9% dei giovani percettori di sussidio al reddito con non più di 24 anni - che nel complesso ammontano a 135.000 unità (pari a circa il 9% della coorte) - ha avuto riconosciuto un trattamento non superiore a quattro mesi. Tale percentuale raggiunge o supera il 50% se si prendono in considerazione i giovani fino a 24 anni residenti nelle aree del Paese con maggiori difficoltà economiche e occupazionali (50,3% se residente al Sud e 52,3% se residenti nelle due grandi Isole). Considerando i giovani nella classe d'età 25-29 anni - che rappresentano il 13,6% dell'intera coorte analizzata - queste percentuali si riducono di 20 punti percentuali, con una quota del 26,2% di percettori con trattamenti inferiori ai quattro mesi. I dati, anche in questo caso, confermano un forte divario territoriale tra il Nord Italia e il Meridione con differenze percentuali di 5-8 punti percentuali.

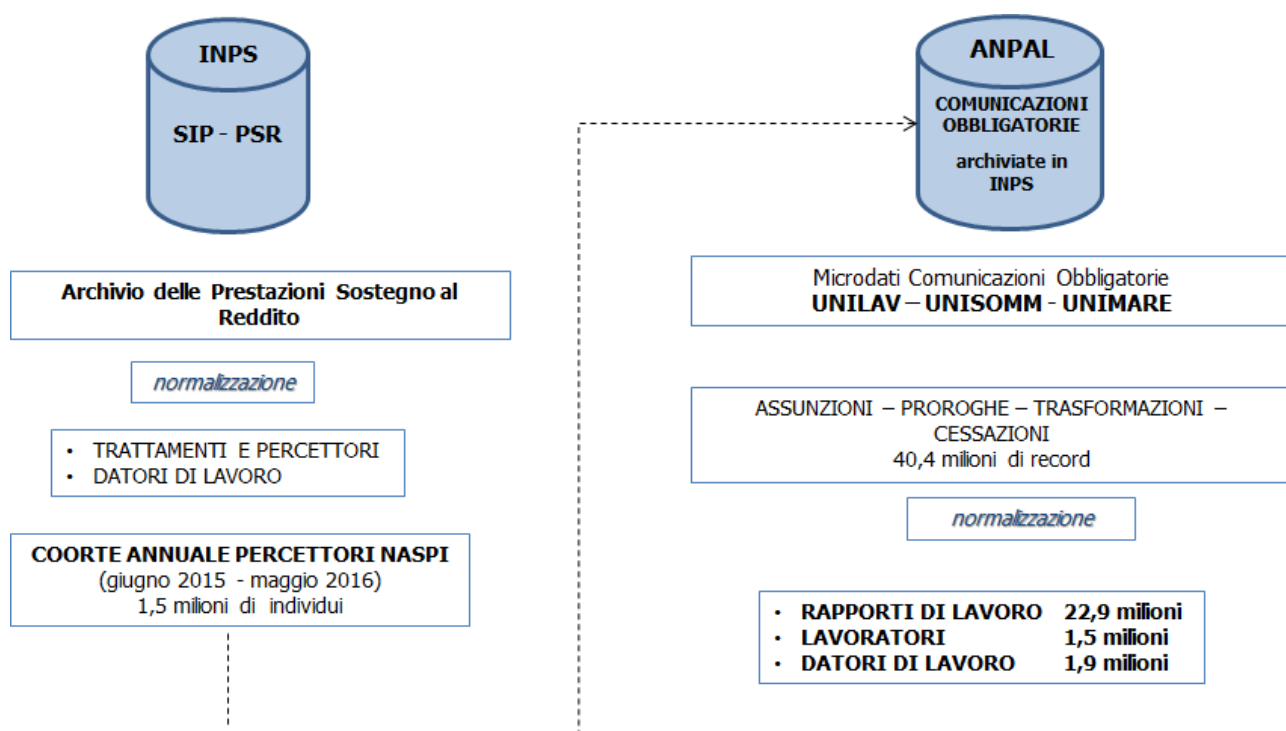
4. L'analisi della persistenza in disoccupazione della popolazione trattata dalla NASpI

In questo paragrafo analizzeremo le traiettorie che, rispetto al mercato del lavoro, i singoli percettori hanno seguito fino ad una distanza di 24 mesi dalla data di decorrenza della prestazione di NASpI. L'individuazione della coorte annuale di percettori (giugno 2015 – maggio 2016) già tante volte richiamata ha consentito, per ogni singolo soggetto, di osservare i 24 mesi successivi. In altri termini, anche coloro che hanno iniziato il trattamento di NASpI il 31 maggio 2016 sono stati osservati per l'intero arco temporale prescelto (i due anni) perché si poteva disporre di informazioni sugli eventi lavorativi che hanno riguardato quegli stessi individui fino alla data del 31 maggio 2018.

4.1 Integrazione archivi amministrativi e scelta della variabile (dipendente) di esito

Attraverso l'identificativo degli individui appartenenti alla coorte NASpI, l'INPS ha estratto tutti gli eventi lavorativi precedenti e successivi la data di decorrenza del trattamento NASpI registrati nell'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie (Unilav, Unisomm e Unimare) – d'ora in poi CO - presente nello stesso Istituto nazionale di previdenza.⁴⁵

Tavola 2 – Schema generale dell'integrazione degli archivi amministrativi



⁴⁵ L'archivio delle Comunicazioni obbligatorie presente in INPS è alimentato in tempo reale dal flusso delle singole comunicazioni (di avvio, trasformazione, proroga e cessazione dei contratti di lavoro subordinato) trasmesse dai datori di lavoro ai nodi regionali di riferimento (ove è ubicata l'azienda) e ai nodi centrali tra i quali l'INPS. Il processo di acquisizione delle informazioni per la ricerca è stato preceduto da una fase di identificazione delle variabili (e modalità interne) a partire dal diagramma Entità/Relazione che INPS ha implementato per archiviare il contenuto degli XML (le singole comunicazioni) nella fase di *parsing* e *storage* su database.

In riferimento al periodo compreso tra il 2009 (primo anno a regime delle CO) e la data di estrazione delle informazioni, maggio 2018, sono state individuate 40,4 milioni di comunicazioni (record), concernenti le assunzioni, le proroghe, le trasformazioni e le cessazioni di contratti di lavoro riguardanti il milione e mezzo di individui trattati dalla NASpI.

Le singole comunicazioni sono state trattate opportunamente e normalizzate in modo da:

- ✓ ricostruire i singoli rapporti di lavoro (che accomuna le n comunicazioni sui singoli eventi). La procedura utilizzata ha consentito, sempre per il milione e mezzo di lavoratori osservati, di ricostruire 22,9 milioni di rapporti di lavoro, per un coinvolgimento di 1,9 datori di lavoro;
- ✓ agganciare la cessazione del rapporto di lavoro subordinato che ha motivato l'attivazione del trattamento di NASpI (cessazione indicata nell'archivio delle Prestazioni di Sostegno al reddito) con la stessa cessazione registrata nell'archivio delle CO.⁴⁶

Quindi, per ciascun individuo afferente alla coorte di trattati dalla NASpI nei dodici mesi compresi tra il giugno 2015 e il maggio 2016 sono stati ricostruiti tutti i rapporti di lavoro precedenti (dal 2009, anno di messa a regime del sistema delle Comunicazioni obbligatorie) e successivi al trattamento NASpI.

In riferimento ai rapporti di lavoro successivi, la data di estrazione delle CO ha permesso, per ciascun individuo trattato, di impostare l'osservazione ex post fino ad un massimo di 24 mesi dalla data di decorrenza del trattamento NASpI. In sintesi, dalla data di cessazione del rapporto di lavoro che ha determinato il trattamento NASpI in media trascorrono 12 giorni perché sia presentata all'INPS la domanda di accesso la NASpI corredata di opportuna Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID) ad accettare un nuovo lavoro.⁴⁷ L'INPS effettua la verifica della involontarietà della cessazione e del possesso, da parte del lavoratore o lavoratrice richiedente dei requisiti lavorativi e contributivi. Nel caso di accettazione la data di presentazione della domanda diventa la data di decorrenza del trattamento NASpI, ossia la data rispetto alla quale, verificato lo stato di disoccupazione amministrativa, inizia il conteggio della durata e dell'ammontare economico del sostegno riconosciuto. In altre parole alla data decorrenza del trattamento fotografa una condizione definita dal punto di vista amministrativo che corrisponde alla disoccupazione⁴⁸:

'Chi non lavora o chi ha un lavoro con un livello retributivo inferiore alle soglie di non imponibilità e dichiara la immediata disponibilità (DID) a lavorare'

Rispetto allo stato di disoccupazione così definito e formalmente riconosciuto all'atto di verifica amministrativa (data decorrenza trattamento) il disoccupato trattato può mantenere o (più auspicabilmente) perdere lo stato di disoccupazione. Infatti:

'Mantiene lo stato di disoccupazione chi ha un rapporto di lavoro subordinato con una retribuzione annua lorda non superiore euro (678 euro lordi mensili) a 8.145.'

Oppure:

⁴⁶ Questa procedura ha escluso circa 63 mila individui trattati dalla NASpI sul milione e mezzo considerato (pari al 4%) per i quali non è stata individuata la comunicazione di cessazione dell'attività.

⁴⁷ La domanda di NASpI può essere presentata all'INPS tra l'ottavo e il sessantaquattresimo giorno successivo la data di cessazione del rapporto di lavoro.

⁴⁸ D.lgs. n. 181/2000 abrogato dal D.lgs. n. 150/2015 e modificato dal D.l. n. 4/2019 convertito in L. n. 26/2019

Mantiene lo stato di disoccupazione chi avvia un'attività autonoma ma non supera la soglia del reddito imponibile (reddito annuale previsto) che è pari a 4.800 euro lordi annui (per alcune categorie particolari assimilate ai lavoratori dipendenti si fa riferimento al limite retributivo del lavoro subordinato)

Nel caso di superamento del limite reddituale lo stato di disoccupazione viene sospeso per un limite massimo di 180 giorni superato il quale si perde lo stato di disoccupazione

In altri termini, se il percettore del sostegno al reddito sottoscrive un nuovo contratto di lavoro o avvia un'attività autonoma superando i limiti di retribuzione/imponibile sopra indicati, il trattamento economico legato alla NASpI viene sospeso per sei mesi. Se il contratto è superiore ai sei mesi, oppure se viene prorogato o trasformato lo stato di disoccupazione decade e, nel malaugurato caso di una nuova cessazione sarà necessario presentare una nuova domanda di accesso alla NASpI opportunamente corredata da una nuova DID. Se il contratto di lavoro è inferiore ai sei mesi invece alla sua cessazione il trattamento riprende automaticamente e il periodo di sospensione non incide né sulla durata riconosciuta né sull'importo del sussidio.

Lo stato di disoccupazione amministrativa si può perdere anche per il mancato rispetto della DID o per la mancata comunicazione all'INPS del reddito annuale previsto dall'eventuale attività lavorativa che ha determinato la sospensione.⁴⁹

Dunque, in termini molto generali, i percettori del sussidio NASpI, successivamente alla data di decorrenza di tale trattamento, possono aver un seguito traiettorie diverse, per grandi linee sintetizzabili in due macrotipologie:

1. individui usciti dalla disoccupazione (amministrativa);
2. individui non usciti dalla disoccupazione (amministrativa) .

Nei paragrafi che seguono faremo riferimento a due sottopopolazioni principali, ambedue afferenti alla coorte annuale di percettori NASpI formate da individui che, su un arco temporale lungo fino a 24 mesi, risultano usciti o non usciti dalla disoccupazione, sottintendendo quella qui definita come 'disoccupazione amministrativa'.

All'interno delle sottopopolazione di individui non usciti dalla disoccupazione andremo poi ad rintracciare coloro che:

- pur non avendo avuto la possibilità di sottoscrivere un contratto di lavoro dalla durata dichiarata di almeno 6 mesi, ha comunque svolto almeno 1 giorno di lavoro, ovviamente regolato da regolare contratto (della durata, lo ribadiamo, inferiore ai 6 mesi senza proroga o trasformazione);
- dalla data di decorrenza del trattamento NASpI oggetto di analisi, nei 2 anni successivi, non hanno più lavorato, cioè non risultano presenti negli archivi utilizzati i quali, lo ricordiamo riguardano tutti i rapporti di lavoro di tipo subordinato con aziende private e pubbliche.⁵⁰

⁴⁹ Esistono poi delle verifiche condotte ex post sulla veridicità delle comunicazioni effettuate all'INPS che, in caso di accertata comunicazione mendace, producono una denuncia dell'interessato e il recupero delle risorse indebitamente ottenute.

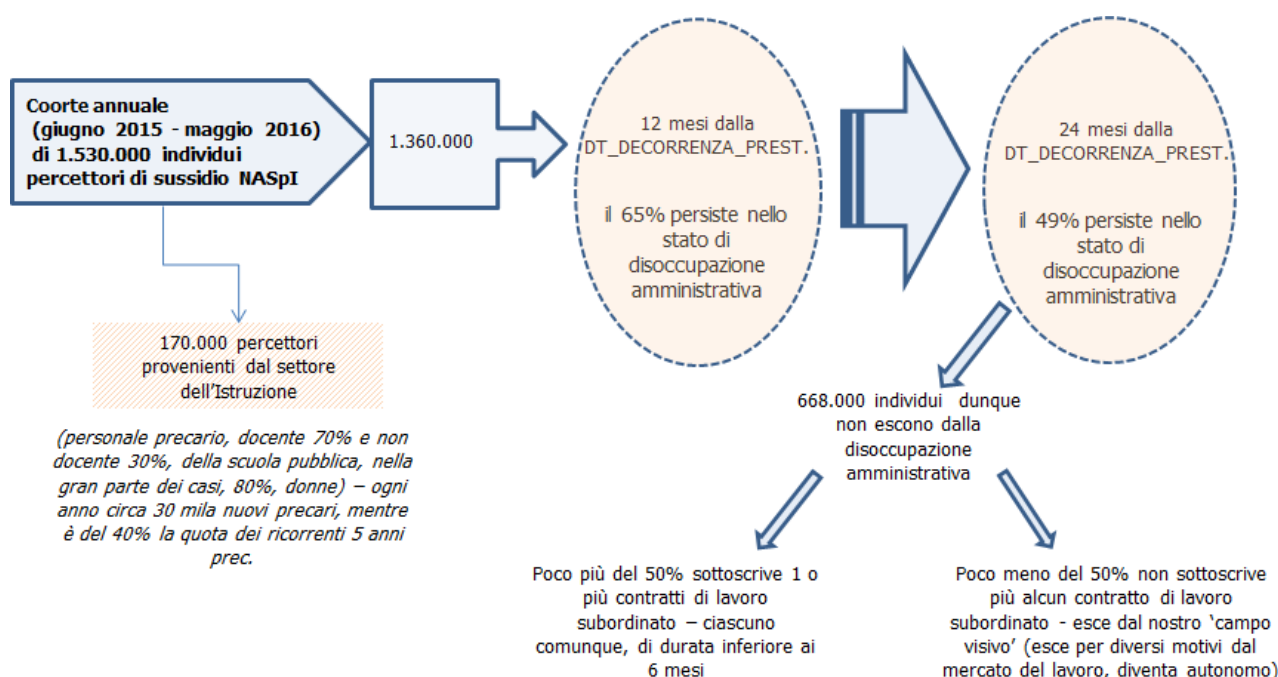
⁵⁰ Non è possibile, almeno per il momento, quantificare il numero di percettori che hanno intrapreso un lavoro autonomo. Non essendo osservabili nell'archivio utilizzato (CO) essi vengono inevitabilmente considerati non più attivi .

4.2 Diagramma di flusso generale sulla 'persistenza in' o 'uscita dalla' disoccupazione amministrativa

Una quota della coorte annuale di percettori NASpI oggetto di osservazione, pari a circa 170 mila individui, poco meno del 12% del totale, è risultato proveniente dal settore dell'istruzione, nella gran parte dei casi pubblica. Trattasi, come abbiamo già analizzato nel paragrafo 1.2, di personale precario (nell'80% dei casi di genere femminile), docente (70%) e non docente (30%) della scuola secondaria superiore e della scuola primaria, il quale, al netto dei nuovi ingressi in organico (dato dai processi di stabilizzazione), nel periodo di interruzione delle attività scolastiche, accede ciclicamente ad un trattamento di sostegno al reddito. Ogni anno, infatti, circa 30 mila docenti e non docenti accedono per la prima volta alla NASpI, mentre in numero doppio (68 mila unità, pari al 40% dei provenienti da tale settore) risultano 'ricorrenti', ossia nei 5 anni precedenti al periodo analizzato avevano potuto usufruire, in ciascuna annualità, del sostegno al reddito.⁵¹

Per l'analisi dei 'destini' successivi al trattamento la sottopopolazione dei lavoratori precari della scuola è stata esclusa dalla coorte perché, dati i 30 punti percentuali di differenza rispetto al tasso di permanenza nella disoccupazione amministrativa rispetto a tutti gli altri settori, tendeva a produrre un effetto distorto sui principali risultati delle elaborazioni prodotte.

Tavola 3 – Diagramma di flusso generale del destino dei percettori di NASpI a due anni di distanza dalla data decorrenza trattamento



La coorte annuale di percettori NASpI si è così ridotta a 1 milione e 360 mila individui. A 12 mesi di distanza dalla data di decorrenza del trattamento il 65% di questi è risultato essere rimasto in condizione di disoccupazione; mentre a 24 mesi tale percentuale si è ridotta al 49%. Come abbiamo sottolineato nel paragrafo precedente la condizione di disoccupazione a cui si fa riferimento è quella definita

⁵¹ Per un'analisi più approfondita della 'ricorrenza' dei trattamenti si rimanda a De Blasio e De Vincenzi, 2019.

amministrativamente. Ciò significa che, a due anni dalla data di decorrenza del trattamento (che poteva avere durate molto diverse, da meno di 3 mesi fino a 24 mesi), la metà dei trattati non ha avuto l'opportunità di sottoscrivere un contratto di lavoro della durata superiore ai sei mesi. La difficoltà ad uscire da una condizione svantaggiata come la disoccupazione amministrativa riguarda in modo particolare la sottopopolazione dei giovani per i quali il 'tasso di non uscita dalla disoccupazione' aumenta rispetto alla media totale di circa dieci punti percentuali.

Del totale dei percettori che non escono dalla disoccupazione amministrativa (pari a circa 668 mila individui, tabella 7) poco più del 50% ha comunque lavorato, sottoscrivendo uno (14%) o più contratti di lavoro a termine (38,5%), ciascuno, comunque della durata minore di 180 giorni. Il profilo del lavoratore 'intrappolato nella precarietà' è quello di un individuo più ricorrentemente giovane e maschio; mentre è più facile che le donne, specie per la classe d'età comunemente coinvolta con la maternità (25-39 anni), spariscano dal nostro campo di osservazione.

Tabella 7 – Numero di percettori NASpI che a distanza di 24 mesi dalla data di decorrenza della prestazione non risultano usciti dalla disoccupazione amministrativa, per genere e classi d'età e distribuzione percentuale per numero di rapporti di lavoro brevi eventualmente

% di rapporti di lavoro (rl) successivi la decorrenza trattamento NASpI				
Genere e Classi d'Età	nessun rl	almeno 1 rl	2 o più rl	Totale complessivo
F	50,3	13,6	36,1	337.565
fino a 24 anni	28,1	19,4	52,5	29.163
25-39 anni	49,5	15,6	34,9	141.382
40-54 anni	50,4	11,8	37,9	122.760
55 anni e oltre	66,9	8,5	24,6	44.260
M	43,4	15,7	41,0	330.454
fino a 24 anni	23,4	19,0	57,6	37.079
25-39 anni	39,1	16,6	44,4	128.659
40-54 anni	46,0	15,3	38,8	114.508
55 anni e oltre	63,2	11,8	25,0	50.208
Totale complessivo	46,9	14,6	38,5	
	312.980	97.681	257.358	668.019

Fonte: elaborazioni su microdati INPS – PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito) e microdati CO del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali/ANPAL

Nei due anni successivi gli individui che hanno lavorato solo con contratti brevi, in media, hanno lavorato 172 giorni full-time equivalenti, pari a circa 8 mesi di lavoro a tempo pieno. Appare qui forte l'effetto determinato dalla presenza di lavoratori stagionali legati al settore della ricezione turistica che in media registrano un impegno lavorativo annuale di circa 4 mesi, fatta eccezione per i lavoratori di alcune aree precise del Paese (come, ad esempio, le zone dolomitiche) con un'attività economica che si connota fortemente con la doppia stagionalità (periodo invernale e periodo estivo).

Sempre la tabella 7 mette in evidenza una quota abbastanza elevata di percettori (46,9%) che a distanza di 24 mesi dalla data di decorrenza della NASpI risultano fuori dal nostro campo visivo. Come abbiamo già accennato c'è una componente femminile in età compresa tra i 25 e i 39 anni uscita dal mercato del lavoro presumibilmente per motivi connessi all'inadeguatezza dei servizi per l'infanzia e, per le lavoratrici che

transitano verso l'inattività in età compresa tra i 40 e 54 anni per l'inadeguatezza dei servizi per le persone non autosufficienti (Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro; 2019a)

C'è altresì una componente di individui in età avanzata (55 anni e oltre) che si presume abbia trovato il modo di avvicinarsi velocemente alla pensione, ma c'è anche una sottopopolazione in età centrale soprattutto (40-54 anni) rispetto alla quale non siamo in grado di avanzare alcuna ipotetica giustificazione alla loro 'sparizione dall'ampio campo visivo' dato dalle Comunicazioni obbligatorie se il possibile coinvolgimento in un'attività autonoma/imprenditoriale⁵² o, purtroppo, lo scivolamento in un ambito di attività non regolare (lavoro sommerso).⁵³ Di fatto non siamo in grado di dirlo.

Infine, rispetto a chi dopo il rapporto di lavoro cessato che ha determinato il sostegno al reddito non ha più lavorato appare significativo che il 73% non aveva avuto precedenti trattamenti di sussidio al reddito, ben 20 punti percentuali in più rispetto alla percentuale registrata per l'intera coorte.

4.3 Le curve di persistenza nella condizione disoccupazione amministrativa

In questo paragrafo analizziamo l'informazione macro sugli esiti lavorativi successivi al riconoscimento del diritto al sussidio al reddito per disoccupazione in base ad una serie di variabili indipendenti osservate attraverso gli archivi disponibili. Come già illustrato, da questa elaborazioni è esclusa la sottopopolazione di percettori proveniente dal settore dell'istruzione.

I grafici che seguono mostrano come, per ciascuna variabile considerata, la percentuale dei percettori NASpI che rimangono in disoccupazione amministrativa (asse delle ordinate) varia giornalmente (i giorni sono riportati sull'asse delle ascisse) e l'andamento di questa variazione è rappresentato nel grafico attraverso una curva.⁵⁴

Le caratteristiche anagrafiche e quelle connesse con la provenienza lavorativa dei percettori confermano la gran parte delle opinioni diffuse e di senso comune. Infatti, prendendo in considerazione la provenienza geografica (residenza) del percettore così come il livello d'istruzione posseduto, le curve di persistenza in disoccupazione amministrativa mostrano risultati in linea con quanto atteso: così ad esempio, più basso è il livello di istruzione più alta è la persistenza in disoccupazione a 12 e a 24 mesi di distanza dalla data di decorrenza del trattamento (grafico 13). Lo scostamento dalla media dal tasso medio di permanenza (del 65% a 12 mesi e del 49% a 24 mesi) registrato per i livelli bassi d'istruzione risulta comunque contenuto in uno scarto di 2-4 punti percentuali.

Per la popolazione di lavoratori e lavoratrici che hanno beneficiato del sussidio di disoccupazione, il livello di qualificazione professionale rispetto al diploma di maturità, sembra offrire ottime chance di ricollocazione

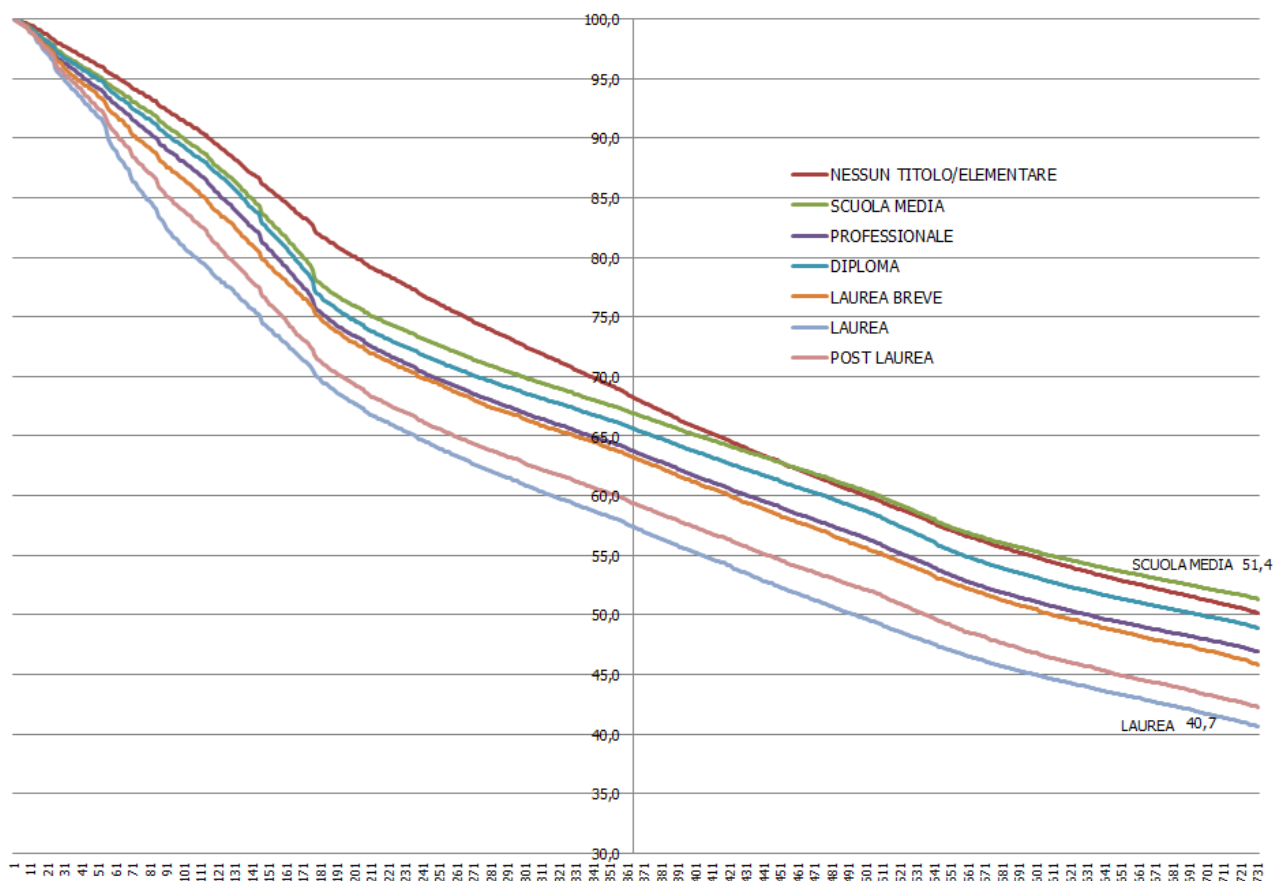
⁵² Per una stima indiretta del numero di percettori NASpI che avviano un'attività imprenditoriale possiamo avvalerci unicamente dell'informazione concernente il ricorso alla cosiddetta 'NASpI anticipata', cioè la concessione del sussidio economico riconosciuto al percettore in un'unica soluzione per l'avvio di attività autonoma/imprenditoriale. Il Tasso medio annuale di ricorso alla 'NASpI anticipata' è inferiore all'1%.(INPS; 2018).

⁵³ Cfr. <https://www.istat.it/it/archivio/sommerso>

⁵⁴ L'analisi di sopravvivenza è parte della statistica inferenziale e la sua peculiarità consiste nel mettere in rapporto un certo esito o evento con il fattore tempo. Il termine "tempo di sopravvivenza" va usato in senso estensivo perché si applica anche a eventi diversi dalla morte. L'analisi di sopravvivenza riguarda, infatti, tutti quegli studi in cui si vuole analizzare l'incidenza di un determinato evento in un certo arco temporale. L'analisi di Kaplan-Meier è il metodo di analisi univariata più largamente utilizzato negli studi di coorte per la costruzione e il confronto delle curve di sopravvivenza. Cfr. Kaplan-Meier, 1958.

stabile, solo leggermente inferiori a quelle offerte dal livello d'istruzione superiore (lauree, lauree brevi e post laurea). Nel caso della laurea il tasso di persistenza in disoccupazione risulta minore a quello medio sia a 12 mesi (-10%), sia a 24 mesi (-9%).

Grafico 13 – Curve di persistenza (fino a 730 giorni) in disoccupazione amministrativa dei percettori di NASpI*, per livello d'istruzione



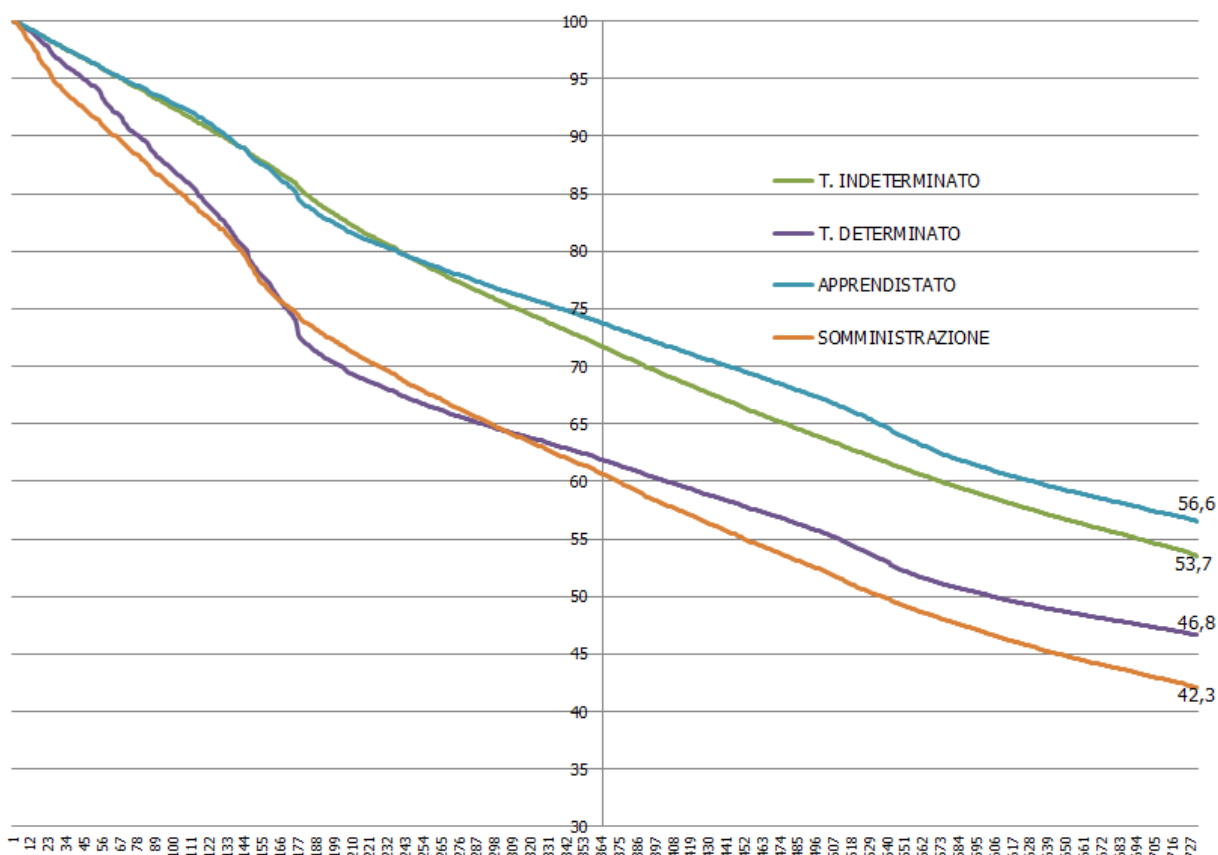
*Esclusi i percettori NASpI provenienti dal settore della scuola pubblica o privata

Fonte: elaborazioni su microdati INPS – PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito) e microdati CO del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali/ANPAL

Relativamente alla provenienza lavorativa e professionale del percettore, qui osservata attraverso le caratteristiche principale del lavoro svolto precedentemente al trattamento, ossia al tipo di contratto di lavoro cessato che ha determinato l'accesso al sussidio al reddito (grafico 14), l'evidenza empirica sottolinea una migliore capacità di uscita dalla disoccupazione da parte di quei lavoratori e di quelle lavoratrici provenienti da un contratto a termine.

Chi proviene da un contratto a tempo determinato o, ancor di più, da uno a somministrazione è risultato più avvantaggiato in termini di reinserimento lavorativo rispetto a chi proviene da un contratto a tempo indeterminato o, peggio, di apprendistato. La differenza percentuale tra i due sottogruppi dopo dodici mesi dalla decorrenza del trattamento NASpI è di circa 10 punti; distanza che a 24 mesi dalla stessa decorrenza si riduce per la componente maggioritaria degli ex tempi determinati (che registra un tasso di permanenza in disoccupazione del 46,8%), mentre si dilata per i lavoratori provenienti da un contratto in somministrazione (42,3%), fino a -14,3% rispetto a quelli provenienti da un contratto di apprendistato (56,6%).

Grafico 14 - Curve di persistenza (fino a 730 giorni) in disoccupazione amministrativa dei percettori di NASpI*, per tipo di contratto cessato



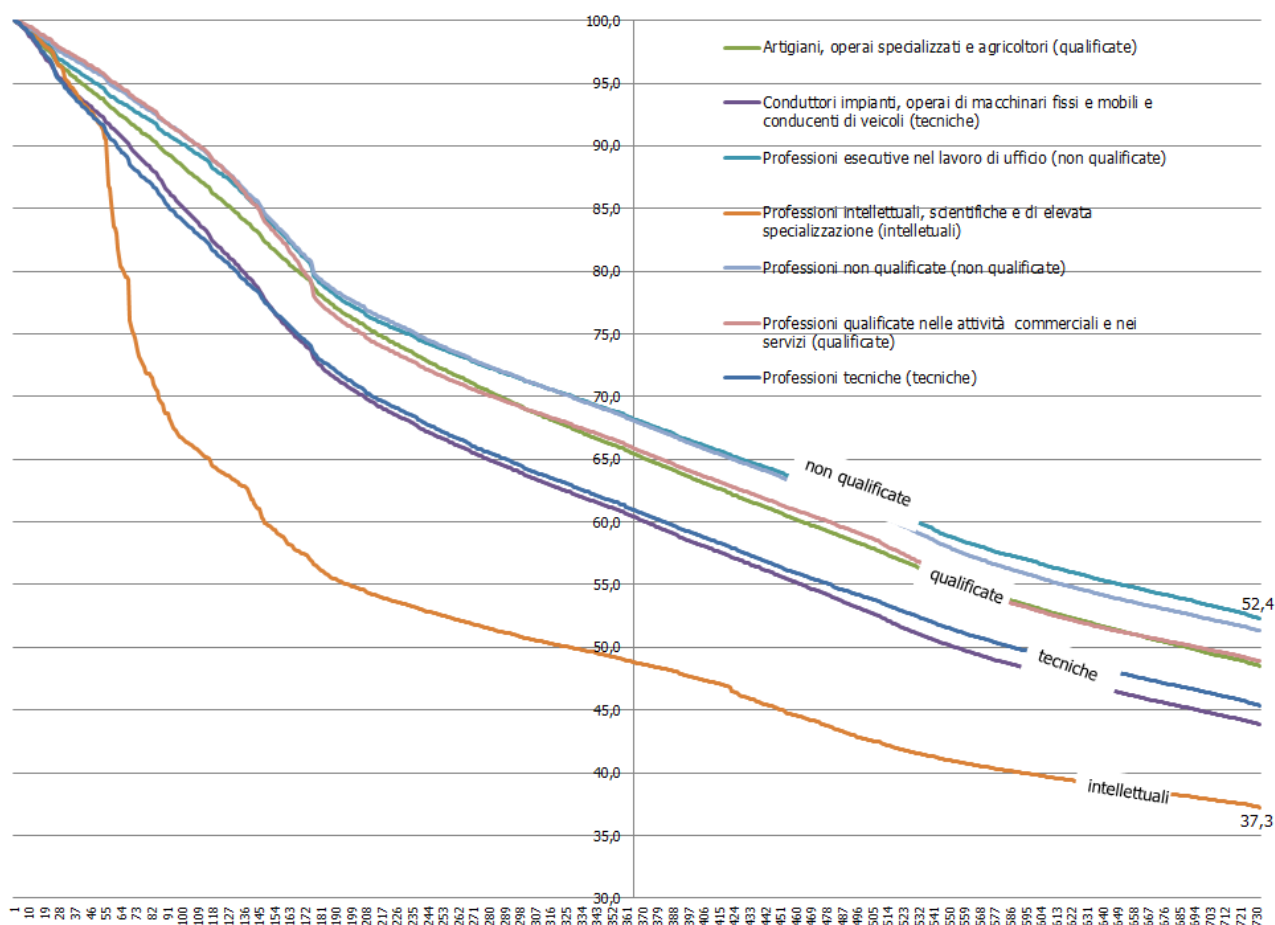
*Esclusi i percettori NASpI provenienti dal settore della scuola pubblica o privata

Fonte: elaborazioni su microdati INPS – PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito) e microdati CO del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali/ANPAL

In termini di grandi gruppi professionali di provenienza, anche al netto dei docenti della scuola media e media superiore, le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione mostrano una capacità di reinserimento lavorativo decisamente marcato. La curva di permanenza in disoccupazione che li riguarda (grafico 15), infatti, si abbassa velocemente (già dal 45esimo giorno dalla data di decorrenza del trattamento) sull'asse delle ordinate che riporta la percentuale dei percettori che permane in disoccupazione. Nell'arco del primo anno la metà dei percettori provenienti da una professione intellettuale, scientifica e di elevata specializzazione trova un nuovo lavoro di durata superiore ai 6 mesi, cioè esce dalla disoccupazione amministrativa, mentre registra un tasso di permanenza in disoccupazione al 12 esimo mese di 13 punti percentuali in meno rispetto alle professioni tecniche e 20 punti percentuali in meno rispetto alle professioni non qualificate.

Dopo il primo anno la curva rallenta la sua rapida discesa e tende a somigliare a quella degli altri grandi gruppi professionali. A 24 mesi di distanza dalla decorrenza della NASpI la distanza con gli altri gruppi professionali, infatti, si riduce, attestandosi tra i 7, i 12 e i 15 punti percentuali in meno rispetto a quella registrata per le professioni tecniche, per le professioni qualificate e per quelle non qualificate.

Grafico 15 - Curve di persistenza (fino a 730 giorni) in disoccupazione amministrativa dei percettori di NASpI*, per grande gruppo professionale di provenienza



*Esclusi i percettori NASpI provenienti dal settore della scuola pubblica o privata

Fonte: elaborazioni su microdati INPS – PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito) e microdati CO del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali/ANPAL

Ma quale rapporto lega la capacità di uscita dalla disoccupazione amministrativa e i fabbisogni di professionalità? Sappiamo che volendo tentare di far luce sulla domanda espressa dalle imprese appare necessario considerare il volume di lavoro cessato e attivato in un determinato anno (Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro; 2019b).⁵⁵ Qui ci limitiamo a presentare una tabella (la tabella 8) nella quale abbiamo ordinato in base alla numerosità le prime 40 professioni (al IV digit) che, nel 2017, hanno perso involontariamente un contratto di lavoro subordinato e abbiamo messo in relazione questo elenco di professioni con la capacità di rientrare immediatamente nel mercato del lavoro e con il possesso o meno dei requisiti lavorativi e contributivi che determinano l'accesso alla NASpI.

⁵⁵ La variabile unità di lavoro attivate e cessate permette di uscire dall'equivoco della durata dei rapporti di lavoro e realizzare una graduatoria più efficace nell'analisi della domanda professionale. La differenza fra ULAT (unità di lavoro attivate) e ULAC (unità di lavoro cessate o dismesse) propone un saldo di unità di lavoro che rappresenta meglio la domanda di professioni rispetto ai saldi fra attivazioni e cessazioni o fra lavoratori attivati e lavoratori cessati. Le unità di lavoro attivate a tempo pieno (ULAT): volume di giorni dei contratti attivati per anno ponderati per il coefficiente part-time. Il volume di lavoro "dismesso" o "cessato" dunque valorizza ogni singola cessazione con il numero di giorni del contratto che intercorrono dalla data di fine effettiva fino ad un massimo di 365 giorni precedenti.

Tabella 8 – Prime 40 professioni (in termini di numerosità) che hanno avuto un contratto di lavoro subordinato cessato (involontariamente) nel 2017 e distribuzione percentuale delle sottopopolazioni che 'trovano lavoro entro 8 giorni', 'in possesso' o 'privi dei requisiti di accesso' alla NASpI

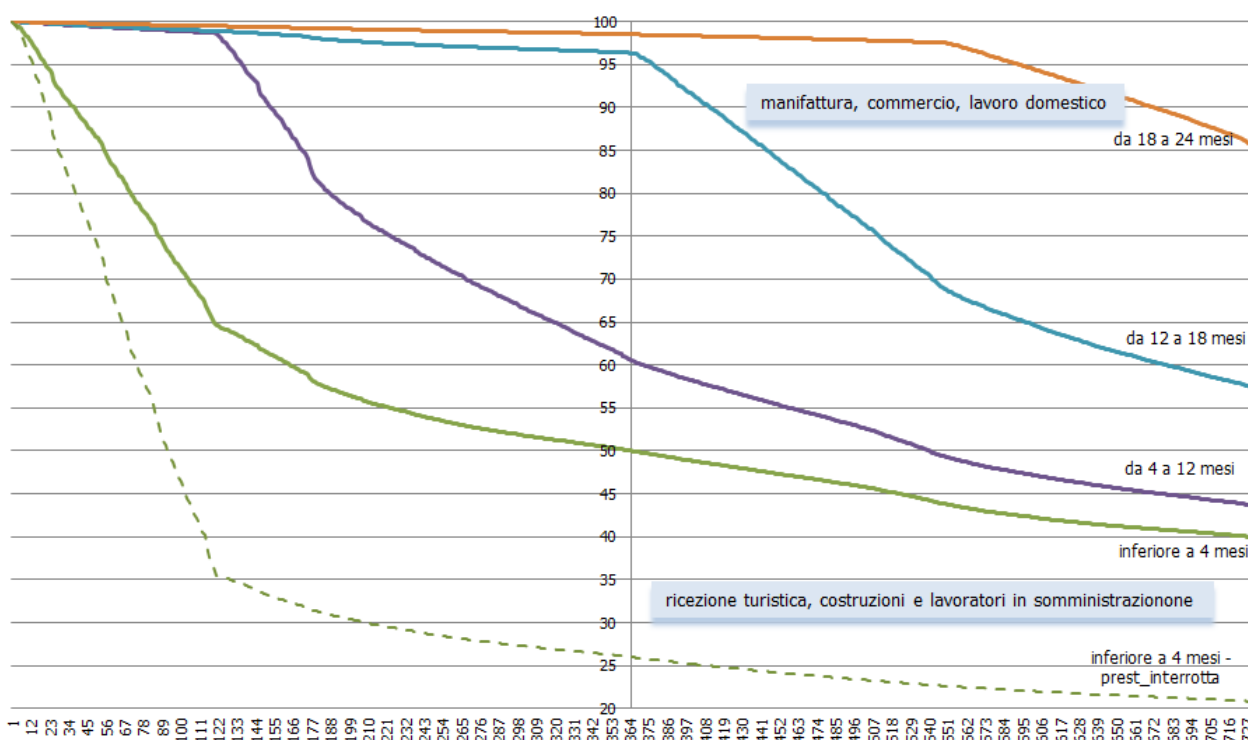
Professioni CP_2011 (4° digit)	Trovano lavoro entro 8 giorni	In possesso dei requisiti per l'accesso alla NASpI	Privi dei requisiti per l'accesso alla NASpI	Totale complessivo
1 Esercenti ed addetti nelle attività di ristorazione	4,56	49,63	45,81	419.261
2 Addetti alle vendite	5,43	52,34	42,22	198.141
Personale non qualificato nei servizi di pulizia di uffici, alberghi, navi, ristoranti, aree				
3 pubbliche e veicoli	9,29	45,11	45,60	194.440
4 Professioni qualificate nei servizi personali ed assimilati	5,49	65,37	29,14	141.830
5 Personale non qualificato addetto allo spostamento e alla consegna merci	11,87	45,12	43,01	126.441
6 Impiegati addetti alla segreteria e agli affari generali	9,90	65,27	24,83	104.305
7 Professori di scuola secondaria, post-secondaria e professioni assimilate	10,90	68,51	20,59	101.374
8 Personale non qualificato delle costruzioni e professioni assimilate	3,80	57,00	39,20	95.498
9 Professori di scuola primaria, pre-primaria e professioni assimilate	11,22	64,65	24,12	91.358
10 Conduttori di veicoli a motore e a trazione animale	12,64	64,00	23,36	75.569
11 Personale non qualificato addetto ai servizi domestici	3,85	61,62	34,53	75.522
12 Artigiani ed operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili	5,16	69,62	25,22	70.041
13 Artigiani ed operai specializzati addetti alla pulizia ed all'igiene degli edifici	20,41	36,88	42,71	56.236
14 Specialisti in discipline artistico-espressive	1,12	18,71	80,17	51.052
15 Altri specialisti dell'educazione e della formazione	5,69	77,94	16,38	44.004
16 Impiegati addetti all'accoglienza e all'informazione della clientela	7,04	58,08	34,88	42.625
17 Personale non qualificato nella manifattura	5,71	52,91	41,38	42.456
18 Personale non qualificato nei servizi di istruzione e sanitari	9,70	58,06	32,23	40.973
19 Artigiani ed operai specializzati addetti alle rifiniture delle costruzioni	4,60	59,75	35,66	39.303
20 Professioni qualificate nei servizi di sicurezza, vigilanza e custodia	5,47	43,63	50,90	37.219
21 Impiegati addetti alla gestione amministrativa della logistica	14,47	51,38	34,16	33.850
Fonditori, saldatori, lattonieri, calderai, montatori di carpenteria metallica e professioni				
22 assimilate	7,50	64,18	28,32	31.914
23 Tecnici della salute	18,78	54,61	26,62	29.921
24 Artigiani ed operai specializzati delle lavorazioni alimentari	5,35	57,57	37,08	25.880
25 Operatori della cura estetica	4,46	53,22	42,32	25.869

Professioni CP_2011 (4° digit)	Trovano lavoro entro 8 giorni	In possesso dei requisiti per l'accesso alla NASpI	Privi dei requisiti per l'accesso alla NASpI	Totale complessivo
Meccanici artigianali, montatori, riparatori e manutentori di macchine fisse e mobili (esclusi gli addetti alle linee di montaggio industriale)	6,75	63,75	29,50	24.561
26 Artigiani ed operai specializzati del tessile e dell'abbigliamento	7,11	64,30	28,59	22.604
28 Personale non qualificato addetto ai servizi di custodia di edifici, attrezzature e beni	8,43	38,80	52,76	22.267
Artigiani e operai specializzati dell'installazione e della manutenzione di attrezzature elettriche ed elettroniche	7,62	61,10	31,28	18.571
29 Impiegati addetti alle macchine d'ufficio	13,17	76,63	10,20	16.830
30 Operai addetti a macchinari dell'industria tessile, delle confezioni ed assimilati	9,81	67,83	22,36	15.845
32 Professioni tecniche delle attività turistiche, ricettive ed assimilate	1,32	21,33	77,34	15.810
33 Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali	14,97	59,66	25,37	14.721
34 Tecnici dell'organizzazione e dell'amministrazione delle attività produttive	9,41	69,56	21,03	12.550
35 Operai addetti a macchine confezionatrici di prodotti industriali	4,39	55,51	40,10	11.916
36 Operai addetti all'assemblaggio di prodotti industriali	5,84	63,01	31,14	11.432
37 Impiegati addetti al controllo di documenti e allo smistamento e recapito della posta	6,41	59,96	33,63	11.415
Artigiani ed operai specializzati della lavorazione del cuoio, delle pelli e delle calzature ed assimilati	8,20	67,85	23,95	11.408
38 Tecnici dei servizi sociali	7,92	59,23	32,85	11.373
40 Attrezzisti, operai e artigiani del trattamento del legno ed assimilati	3,79	61,65	34,56	11.034

Fonte: elaborazioni su microdati CICO – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

La durata del trattamento di sostegno al reddito consente al disoccupato di prolungare la fase di ricerca di un nuovo lavoro, tuttavia, più è lunga la fase di ricerca minore è il tasso di reinserimento dopo 24 mesi dall'entrata in disoccupazione (grafico 16). Ciò conferma lo scarso contributo offerto dai processi di riqualificazione e reimpiego al più rapido reinserimento lavorativo dei percettori di sostegno al reddito.

Grafico 16 - Curve di persistenza (fino a 730 giorni) in disoccupazione amministrativa dei percettori di NASpI*, per durata medie teoriche del trattamento



*Esclusi i percettori NASpI provenienti dal settore della scuola pubblica o privata

Fonte: elaborazioni su microdati INPS – PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito) e microdati CO del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali/ANPAL

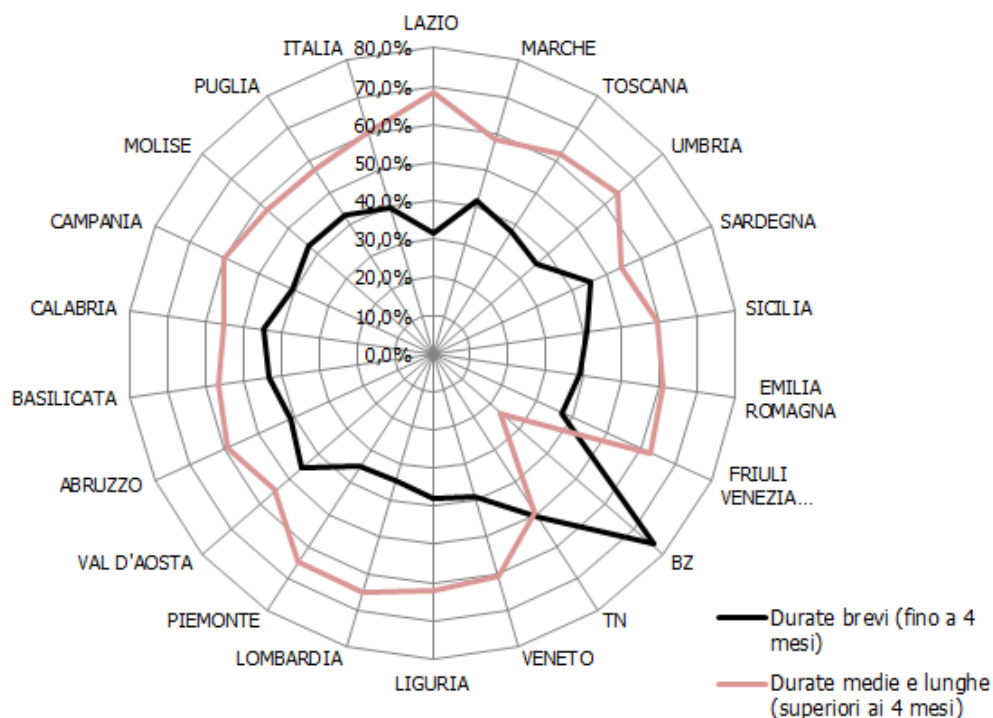
Le curve di persistenza in disoccupazione specie per i trattamenti lunghi (da 12 a 18 mesi e da 18 a 24 mesi quali durate riconosciute in fase di approvazione della domanda di sostegno al reddito) mostrano una persistenza in disoccupazione superiore al 95% mesi dalla data di attivazione della prestazione di sostegno al reddito. Solo al termine del periodo di trattamento riconosciuto le curve iniziano a scendere, ma non con la stessa intensità di decrescita delle curve relative ai trattamenti di durata minore (da 4 a 12 mesi e inferiore a 4 mesi).

Pur considerando che le durate lunghe nella maggior parte dei casi riguardano lavoratori con più difficoltà oggettive di reinserimento lavorativo (che hanno perso un lavoro regolato da un contratto di lavoro a tempo indeterminato, provenienti dal settore manifatturiero o del commercio, spesso di età non più giovane), c'è senza dubbio una grave inefficienza del sistema nazionale e regionale di contrasto alla disoccupazione. Oltre a questo è forse possibile ipotizzare anche la presenza di comportamenti opportunistici da parte di alcune specifiche categorie di percettori di sostegno al reddito. E' il caso, ad esempio delle lavoratrici domestiche le quali, pur in presenza di un fabbisogno di badanti e colf assai diffuso sul territorio nazionale, tendono a percepire il trattamento economico per l'intera durata loro riconosciuta.

L'insieme di questi elementi determina, sul piano delle durate effettive, la suddivisione della popolazione trattata dalla NASpI in due sottopopolazioni percettori che usufruiscono di trattamenti della durata breve (fino a 4 mesi) – in media nazionale pari al 40% - e percettori che usufruiscono invece di trattamenti dalla durata medio o lunga (superiore a 4 mesi), pari al 60%.

Infine, sempre in riferimento alla coorte annuale di trattati dalla NASpI, le durate effettive dei trattamenti connotano una distribuzione che sul piano territoriale (regione di residenza del percettore, grafico 17) sottintende quello che abbiamo appena esposto: le regioni a più forte vocazione industriale e con la presenza di città metropolitane registrano una quota percentuale più alta (rispetto alla media nazionale) di percettori con trattamenti di durata effettiva più lunga. Per le regioni a più forte vocazione turistica, invece, è la quota di percettori che hanno usufruito di trattamenti brevi ad aumentare sensibilmente rispetto alla media nazionale.⁵⁶

Grafico 17 – Distribuzione % dei percettori trattati dalla NASpI (coorte annuale) per classe di durata effettiva del trattamento, per regione di residenza del percettore e Italia



Fonte: elaborazioni su microdati INPS – PSR (Prestazioni Sostegno al Reddito)

⁵⁶ I percettori residenti nella provincia autonoma di Bolzano dato il carattere peculiare delle attività economiche del suo territorio (quasi esclusivamente afferenti al turismo per altro caratterizzato dalla doppia stagionalità), mostra valori molto diversi con una quota di percettori che usufruito di trattamento di NASpI breve che sfiora l'80% del totale dei percettori residenti sul suo territorio.

5. Conclusioni

In Italia le misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione sono state progressivamente razionalizzate con una sostanziale ridefinizione degli strumenti d'intervento fino a giungere, nel 2017, a una fisionomia semplificata e tendenzialmente universalistica. Gli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione in vigore fino al 2012, infatti, privilegiavano l'intervento differenziato in base a una serie di elementi connessi al settore e struttura aziendale, nonché al dato anagrafico del disoccupato richiedente. Questo orientamento è stato progressivamente superato dalla introduzione dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) e dalla sua forma "leggera" (mini-ASpI), ambedue in vigore dal gennaio 2013, ma soprattutto dall'attuale (da maggio 2015) Nuova Assicurazione Sociale per l'impiego (NASpI), la quale interviene su tutte le sottopopolazioni che compongono il variegato mondo della disoccupazione involontaria per cessazioni di contratti di lavoro subordinato, prima trattate disgiuntamente. Il quadro attuale, infine, è completato da una misura di supporto parziale del reddito denominata Disoccupazione Collaboratori (Dis_Coll) rivolta ai lavoratori e alle lavoratrici che perdono un contratto di lavoro cosiddetto parasubordinato (a progetto, occasionale, assegnisti e dottori di ricerca) privi di partita IVA.

Il quadro dimensionale finanziario e fisico delle misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione

Nel loro insieme i tre contributi assicurativi contro la disoccupazione che le imprese private e dal 2009 anche quelle pubbliche versano all'INPS per i propri dipendenti a tempo determinato e indeterminato – contributo ordinario, addizionale e ticket – coprono circa il 40% della spesa complessiva (pari a circa 15 miliardi di euro annui) sostenuta per i sussidi al reddito dei lavoratori e delle lavoratrici che hanno perso involontariamente un lavoro subordinato. La spesa, comprensiva anche degli oneri figurativi, dunque, per il rimanente 60% (pari a circa 10 miliardi di euro per ciascuna delle due ultime annualità) è sostenuta dalla fiscalità generale.

Dal 2013 al 2017, anni rispetto ai quali è possibile costruire serie storiche coerenti, il numero medio annuale di trattamenti per disoccupazione conteggiati in base alla data di decorrenza è di circa 1 milione e 700 mila prestazioni. Dall'annualità 2016 le prestazioni di sostegno al reddito si concentrano sulla NASpI e, in misura sensibilmente minore, sulla Dis_Coll. Dall'entrata in vigore della NASpI (maggio 2015) al 31 dicembre 2017 sono stati avviati complessivamente 4,4 milioni trattamenti di NASpI, con un coinvolgimento di 3,5 milioni di lavoratori e lavoratrici che hanno perso involontariamente il lavoro.

Sull'intero periodo considerato, quindi, circa 1 milione di percettori ha usufruito di più di un trattamento o nello stesso anno oppure, più spesso, tra le diverse annualità. Mentre, infatti, all'interno di un anno solare sono solo il 3,5%-3,6% i percettori di più di un trattamento, nell'arco delle annualità osservate, il coinvolgimento di disoccupati involontari provenienti da alcuni specifici comparti (turismo e scuola pubblica) nonché i lavoratori e le lavoratrici 'in somministrazione' – determinano una quota di percettori di più di un trattamento del 27,4%.

Le caratteristiche salienti dei trattamenti e dei percettori di NASpI

La disoccupazione involontaria in Italia mostra un andamento ciclico di tipo stagionale per la forte concentrazione delle cessazioni dei contratti a temine (contratti stagionali o a tempo determinato) nei mesi di settembre-ottobre (per i lavoratori e le lavoratrici impegnate nel settore della ricezione turistica) e giugno-luglio (per il personale precario docente e non docente della scuola pubblica italiana). Da poco meno di 140mila percettori che in media entrano ogni mese in trattamento per disoccupazione involontaria (NASpI), nei mesi

di luglio e ottobre di ciascun anno gli ingressi in trattamento salgono a 220-230 mila unità a luglio e a 240-250 mila unità a ottobre.

Nel loro complesso i trattamenti NASpI hanno coinvolto per quasi un quarto dei casi (23,1%) lavoratori e lavoratrici provenienti dal settore della ricezione turistica (Alberghi, Ristoranti, Bar e Campeggi). Ai classici settori dei Servizi privati o pubblici (15,6%), della Manifattura (12,4%), del Commercio (11,6%) e delle Costruzioni (10,9%) si affiancano il settore dell'Istruzione pubblica (12,5%), quello della Ricerca e selezione del personale/lavoratori somministrati (7,4%) e, infine, delle lavoratrici domestiche (Colf e Badanti con il 6,6% del totale).

In termini di durata teorica riconosciuta, i trattamenti più consistenti riguardano soprattutto i disoccupati involontari provenienti dal settore Manifatturiero, del Commercio e le Lavoratrici domestiche (con durate riconosciute superiori ai dodici mesi in circa la metà dei casi). Di contro, trattamenti molto brevi connotano le durate delle prestazioni riconosciute ai disoccupati involontari provenienti dal settore turistico (l'86% dei casi con meno di dodici mesi, con una punta del 52% di trattamenti non superiori ai quattro mesi), dalla scuola pubblica (poco più del 76% con trattamenti inferiori a dodici mesi).

In termini di durata effettiva, considerando i trattamenti avviati nei primi dodici mesi di applicazione della NASpI (coorte annuale da luglio 2015 a giugno 2016), per i quali si dispone del tempo necessario all'osservazione dei ventiquattro mesi successivi, su un totale di 1,6 milioni di individui trattati, il 60,4% ha usufruito di un trattamento superiore ai quattro mesi. Il restante 39,6% non supera tale soglia dei 4 mesi di trattamento, perché aveva una durata riconosciuta (in base ai requisiti lavorativi e retributivi) inferiore (18,3%), oppure perché il trattamento, benché teoricamente superiore ai 4 mesi è stato interrotto a causa di un reinserimento lavorativo di durata pari o superiore ai 6 mesi (17,9%). Quest'ultimo rappresenta un gruppo particolarmente interessante che raccoglie lavoratori e lavoratrici in grado di ricollocarsi in breve tempo nel mercato del lavoro.

La misurazione del grado di diffusione e adeguatezza della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego

L'accesso e il trattamento dei microdati presenti nell'archivio amministrativo dell'INPS dedicato alle Prestazioni di Sostegno al Reddito ha reso possibile fornire una rappresentazione approfondita delle reali possibilità di accesso e, per quanti vi accedono, dell'effettivo utilizzo della misura d'intervento oggetto di analisi.

L'utilizzazione congiunta di più fonti informative, e nella fattispecie dei microdati sui trattamenti percettori di NASpI e quelli concernenti il campione integrato delle Comunicazioni obbligatorie, ha consentito, poi, di affrontare la misurazione del tasso di copertura della NASpI con un maggiore livello di attendibilità rispetto alle stime prodotte fino ad oggi. La scelta di misurare la dimensione e il grado di diffusione di una politica pubblica evitando di mescolare tra loro grandezze concettualmente differenti (come nel caso specifico della disoccupazione statistica e quella amministrativa) facendo altresì esclusivo ricorso ai dati di fonte amministrativa, almeno ai nostri occhi, appare come irrinunciabile.

Il tasso di copertura mensile della NASpI rispetto alla popolazione dei disoccupati involontari per cessazione di un contratto di lavoro subordinato oscilla tra un massimo del 68,9% registrato a ottobre 2015 e un minimo del 37% registrato ad agosto 2017. Il tasso di copertura medio annuo della NASpI rispetto ai disoccupati involontari (esclusi i disoccupati involontari cessati da un contratto di lavoro in somministrazione) è del 57,1% nel primo anno di applicazione (luglio 2015_giugno 2016), mentre cala al 54,2% nel secondo anno osservato (luglio 2016_giugno 2017).

L'utilizzo del dato amministrativo di flusso consente poi di effettuare la cosiddetta 'quadratura' delle popolazioni di riferimento. Se alle cessazioni involontarie si applica la procedura amministrativa utile per il calcolo dei

requisiti lavorativi e contributivi che permettono l'accesso alla NASpI (riportata per esteso in Appendice) si ottiene un tasso di copertura rispetto alla popolazione che avrebbe diritto al sostegno al reddito (perché in possesso dello stato di disoccupazione involontaria e di tutti i requisiti necessari ad accedere al sostegno). In media, calcolata sul secondo anno osservato (luglio 2016 – giugno 2017), il tasso di copertura 'con quadratura' della NASpI raggiunge la percentuale del 97,8% del totale della popolazione cui si riferisce. In altri termini, in un anno, solamente il 2,2% (pari a circa 33 mila individui su un totale di 1,5 milioni) della popolazione di riferimento della NASpI (ovvero lavoratori cessati involontariamente da un contratto di lavoro subordinato e in possesso dei requisiti lavorativi e contributivi necessari) non risulta coinvolto dalla misura perché, pur avendone diritto, non ha presentato la domanda per accedervi.

La persistenza in disoccupazione amministrativa dei trattati dalla NASpI

Nell'economia complessiva del progetto un impegno significativo è stato dedicato alla ricostruzione, sempre a livello individuale, dei 'rapporti di lavoro' precedenti e successivi il trattamento di sostegno al reddito. Ciò ha permesso di dedicare una parte delle analisi alla stima delle curve di persistenza (sopravvivenza) in condizione disoccupazione amministrativa (mancata sottoscrizione di un contratto di lavoro superiore a 6 mesi di durata) fino a 24 mesi dalla data di inizio trattamento di NASpI in base alle caratteristiche anagrafiche e lavorative osservabili.

La persistenza nella disoccupazione amministrativa dei percettori di NASpI è generalmente molto alta. A 12 mesi di distanza dall'inizio del trattamento il 65% della coorte analizzata (al netto del personale della scuola escluso da questa analisi) rimane in disoccupazione amministrativa, percentuale che si riduce fino al 49% a 24 mesi dalla data di inizio del trattamento di sussidio al reddito. Di quest'ultimi circa la metà – nei due anni successivi l'inizio del trattamento - non sottoscrive più alcun contratto di lavoro, nemmeno di durata breve che, pur non permettendo l'uscita dalla disoccupazione amministrativa, avrebbe comunque significato almeno l'uscita da un'inattività che complica ulteriormente la già precaria situazione psicologica della persona disoccupata.

L'uscita dalla disoccupazione amministrativa è più facile per chi è in possesso di un titolo di studio alto, per chi ha una qualifica elevata, ma anche per chi ha più familiarità con contratti di lavoro a tempo determinato, ivi compresa la somministrazione. La durata del trattamento di sostegno al reddito, infine, consente al disoccupato di prolungare la fase di ricerca di un nuovo lavoro, tuttavia, più è lunga la fase di ricerca minore è il tasso di reinserimento dopo 24 mesi dall'entrata in disoccupazione

Appendice

Esiti del trattamento di normalizzazione dell'archivio INPS – Prestazioni Sostegno al Reddito

IMP_SIP 19.584.957		
FORNITURA DATI GREZZI (aprile 2018)		
% rispetto totale	n. record	RECORD INCOMPLETI/NON VALIDI
0,01%	1.698	senza ID_soggetto
0,60%	112.164	senza importo , dt_decorrenza, n_giorni, n_ore
0,00%	578	CIG n_ore NULL e importo < 8 euro
2,10%	411.148	con prestazione cancellata <i>incremento annuo circa 2% del totale</i>
2,70%	525.588	Totale record incompleti/non validi
% rispetto totale	n. record	RECORD DUPLICATI*
0,01%	883	duplicati 'fotocopia'
1,48%	295.262	duplicati incoerenti (<i>stesso ID_soggetto e DT_decorrenza</i>) <i>di cui:</i> 213.559 <i>con Importo prestazione differente</i> 73.500 <i>con diverso Tipo di prestazione</i> 8.203 <i>residuo</i>
1,50%	296.145	Totale record duplicati incoerenti
2,19%	384.104	<i>duplicati coerenti (prestazioni FONDI INTEGRATIVI)</i> <i>eccezione al criterio di incoerenza</i> <i>(383.424 Trasporto Aereo e 680 Banche)</i>
4,20%	821.733	record incompleti + duplicati incoerenti
6,40%	1.205.837	Totale record incompleti, duplicati incoerenti e duplicati coerenti (FONDI)
SIP_DATA 16.250.818 record		
DATA BASE NORMALIZZATO		

* L'utilizzazione della variabile TS_variazione che per ciascun record registra la data e l'orario dell'ultimo intervento di modifica effettuato dall'operatore INPS – nei casi dei record duplicati - è stata fondamentale nella fase di individuazione dei record da scartare o da conservare.

Esiti del trattamento di normalizzazione dell'archivio Comunicazione obbligatorie concernente una coorte annuale di percettori NASpI

Assioma 1: la chiave dei rapporti di lavoro è costruita da identificativo datore di lavoro, identificativo lavoratore e data inizio rapporto di lavoro (la data inizio rapporto di lavoro è il risultato del processo di messa in qualità delle date inizio comunicate)

Postulato 1: a partire da marzo 2008 non esiste un rapporto di lavoro se non ha un movimento di inizio rapporto

Postulato 2: I movimenti di proroga, trasformazione e cessazione non riconducibili ad un movimento di inizio rapporto (per i rapporti di lavoro iniziati a partire da marzo 2008) sono esclusi dall'analisi delle attivazioni in quanto saranno risolti dai processi di messa in qualità della chiave.

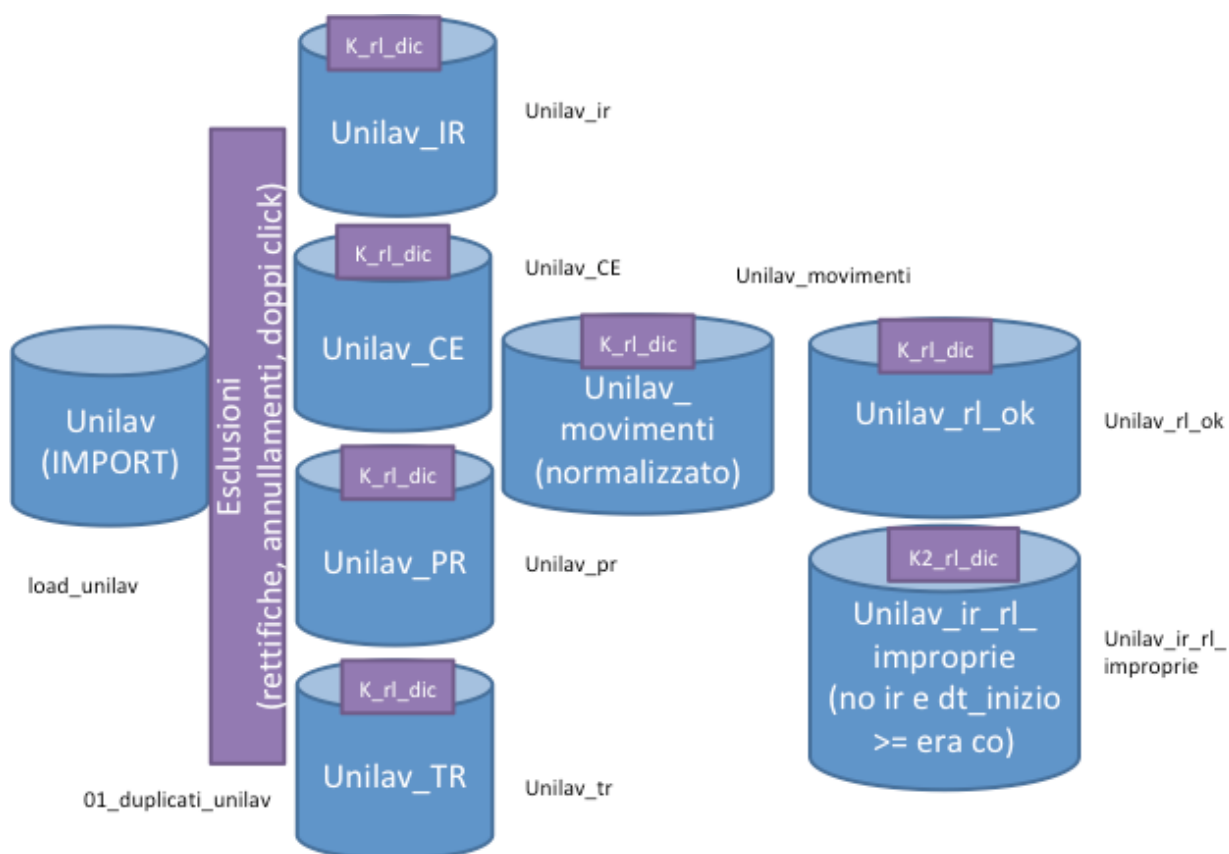
Postulato 3: I movimenti non ricondotti ad un movimento di inizio rapporto sono la principale causa di instabilità del dato.

Postulato 4: A partire da marzo 2008 le attivazione dei rapporti di lavoro coincidono con i movimenti di inizio rapporto

Postulato 5: L'inizio di un rapporti di lavoro coincide con la data inizio contenuta nel movimento di inizio rapporto

Postulato 6: Le fine di un rapporto di lavoro coincide con:

- la data cessazione (se presente un movimento di cessazione);
- in alternativa con nessuna data se l'ultimo movimento disponibile è una trasformazione a tempo indeterminato;
- in alternativa con la massima data scadenza dell'ultima proroga (se presente almeno un proroga);
- in alternativa (se non ci sono ulteriori movimenti associati al movimento di inizio rapporto e il rapporto di lavoro è di carattere temporaneo) con la data fine prevista.



I contenuti del Campione UNILAV (CICO)

Il campione CICO (Campione Integrato delle Comunicazioni Obbligatorie) rappresenta un sottoinsieme del Sistema delle Comunicazioni Obbligatorie, il processo di campionamento riguarda tutti i lavoratori interessati da una comunicazione obbligatoria che siano nati nei giorni 1, 9, 10 e 11 di ogni mese. In questo Campione sono presenti tutti i rapporti di lavoro comunicati con il modello UNILAV. Sono infatti esclusi i rapporti di lavoro con le agenzie di somministrazione e le relative missioni in somministrazione che sono comunicate attraverso il modello UNISOMM. I dati CICO consentono un'indagine esaustiva della totalità della domanda di lavoro dipendente pubblico e privato, nonché dell'area del lavoro parasubordinato riconducibile essenzialmente alle collaborazioni coordinate e continuative, alle collaborazioni occasionali e ai contratti di associazione in partecipazione. I dati a oggi disponibili della fonte CICO riportano oltre 17 milioni di rapporti di lavoro dal I trimestre 2009 fino al II trimestre 2019. La figura seguente riporta in sintesi le informazioni disponibili per ogni rapporto di lavoro presente nel campione.

Contratto	Impresa	Lavoratore	Dati inps
 Data inizio contratto	 Settore Economico ATECO	 Anno di nascita	 Retribuzione mensile
 Tipologia di contratto	 Regione sede di lavoro	 Genere	
 Regime Orario		 Livello di istruzione	
 CCNL applicato		 Cittadinanza	
 Eventuale Agevolazione all'assunzione		 Regione Domicilio	
 Data fine effettiva		 Regione di nascita	
 Eventuale causa di cessazione anticipata		 Qualifica Professionale	

Riferimenti bibliografici

- ANASTASIA B., GAMBUZZA M., RASERA M. (2019), *I disoccupati secondo i dati dei Centri per l'impiego*, I Tartufi n. 47, Venezia, Veneto Lavoro
- ANASTASIA B., SANTORO G. (2018), Jobs Act: politiche attive e ammortizzatori sociali, *Economia Italiana*, n.2-3, pp. 37-70, Editrice Minerva Bancaria
- ANASTASIA B., BETAZZAN L., MASCHIO S., MATTIONI G., (2016), *I licenziamenti: consistenza, dinamiche e caratteristiche nel periodo 2007-2014*, Work INPS Paper, n. 3
- ANASTASIA B., EMIRENI G., GAMBUZZA M., MASCHIO S., RASERA M. (2016b), *La grammatica delle Comunicazioni obbligatorie/2/3/4/6*, Tempi&Metodi, Venezia, Veneto Lavoro
- ATKINSON A. B. (2015), *Disuguaglianza. Che cosa si può fare*, Milano, Raffaello Cortina Editore
- AA.VV., (2015), *Soluzioni metodologiche per l'utilizzo integrato delle fonti statistiche per le stime dell'occupazione*, Istat Working Papers, n. 19
- BARBIERI P., CUTULI G., SHERER S. (2018), In-work poverty in un mercato del lavoro duale, *Stato e mercato*, n. 114, pp. 419-460
- BAZZOLI M., MARZADRO S., SCHIZZEROTTO A., TRIVELLATO, U. (2018a), Come sono cambiate le storie lavorative dei giovani negli ultimi quarant'anni? Evidenze da uno studio pilota, *Stato e mercato*, n. 114, pp. 369-418
- BAZZOLI M., MARZADRO S., SCHIZZEROTTO A., TRIVELLATO U. (2018b), *Un'esperienza pilota di integrazione di dati amministrativi e di survey per l'analisi dell'evoluzione delle storie lavorative*, FBK-IRVAPP Working Papers series, n. 1
- BERNARDI A., CERRONI F., DE GIORGI V., (2013), *Uno schema standardizzato per il trattamento statistico di un archivio amministrativo*, Istat Working Papers, n. 4
- BRANCATO G., a cura di (2016), *Linee guida per la qualità dei processi statistici che utilizzano dati amministrativi*, Versione 1.1, ISTAT
- BUBBICO D. (2016). Le disuguaglianze di accesso alla protezione sociale nel mondo del lavoro: innovazioni e persistenze nel welfare italiano, *Sociologia del lavoro*, n. 144, pp. 156-171
- CALZARONI M., (2011), *Le fonti amministrative nei processi e nei prodotti della statistica ufficiale*, ISTAT, mimeo, 2011
- Camera dei deputati (2013), *Documento approvato dalla XI Commissione permanente (lavoro pubblico e privato) a conclusione della indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale*, Atti Parlamentari XVII Legislatura, Doc. XVII, 1
- CANNARI L., D'ALESSIO G. (2018), *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza - Occasional Papers , n. 476
- CNEL (2018), *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva 2017 – 2018*, Roma
- CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME (2018), *Ricognizione sullo stato dell'arte del Sistema informativo unitario ai fini dell'approfondimento richiesto dalla Commissione Lavoro del Senato*, mimeo, Roma <https://bit.ly/2Ig5Hrd>
- CONTINI B., TRIVELLATO U. (2005), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Bologna, Il Mulino
- DE BLASIO G., (2014), *Nota Metodologica sul trattamento del campione CICO in merito alla stima del coefficiente di riporto all'universo*, Ufficio statistico, analisi e studi di Italia Lavoro S.p.A., mimeo, <https://bit.ly/2UEHwK1>
- DE BLASIO G., (2017), *Assegno di ricollocazione. Estensione e caratteristiche dei destinatari*, Osservatorio statistico dei Consulenti del lavoro, mimeo <https://bit.ly/2I1zV1U>

- DE BLASIO G., DE VINCENZI R. (2019), *Il sostegno al reddito in caso di disoccupazione: dimensione della politica e caratteristiche dei destinatari*, Inapp Paper n. 17
- DE VINCENZI R., DE BLASIO G. (2018), La NASpI e le politiche attive del lavoro, *Sinapsi*, VIII, n.1, pp.33-48
- DE VINCENZI R., DE BLASIO G., (2017), *Interoperabilità delle banche dati amministrative sulle politiche passive e attive del lavoro*, WorkINPS Paper, n. 7, ottobre
- DE VINCENZI R. (2017), Verso una maggiore integrazione tra politiche attive e politiche passive del lavoro. Problemi attuativi, *Economia e Società regionale*, XXXV(3), Milano, Franco Angeli
- FRANZINI M., RAITANO M. (a cura di), (2018), *Il mercato rende diseguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, Bologna, Il Mulino
- GIORGI F. (2018), *La recente evoluzione dell'indennità di disoccupazione in Italia*, Questioni di economia e finanza n.459, Roma, Banca d'Italia
- HALLAERT J.J. et al. (2018), *Inequality and Poverty. Across Generations in the European Union*, International Monetary Fund, Staff Discussion Notes, n. 1
- INPS (2018), *XVII Rapporto annuale*, Roma, Inps
- INPS (2019), *XVIII Rapporto annuale*, Roma, Inps
- LEOMBRUNI R., PAGGIARO A., TRIVELLATO U. (2012), *Per un pugno di euro. Storie di ordinaria disoccupazione*, Working Paper n.120, Torino, Laboratorio Ravelli – Collegio Carlo Alberto
- LINDBECK A., D.J. SNOWER D.J. (1989), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge, Massachusetts (US), MIT Press Books
- LISO F. (2014), Gli ammortizzatori: un cantiere sempre aperto, *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, n. 4, pp.457-472
- MARINO M.R., SALERNO N.C. (a cura di) (2018), *Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il Jobs Act*, Focus Tematico n.9, Roma, Ufficio Parlamentare di Bilancio
- MASCHIO S. (2016), *Durata e caratteristiche degli episodi di disoccupazione: applicazione di un modello di stima su dati amministrativi*, Tempi&Metodi, Venezia, Veneto Lavoro
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2018), *Rapporto annuale sulle Comunicazioni Obbligatorie 2018*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- OECD (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, Paris, Oecd Publishing
- Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro (2019a), *Focus sull'occupazione femminile. Donne al lavoro: inattive o part-time*, Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro, Focus Tematici, <https://bit.ly/31qLIO8>
- Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro (2019b), *I fabbisogni professionali delle imprese. L'analisi della domanda di professioni del futuro: hard e soft skill*, Festival del Lavoro, mimeo, <https://bit.ly/2vPwHK1>
- KAPLAN E. L. & MEIER P. (1958), Nonparametric Estimation from Incomplete Observations, *Journal of the American Statistical Association*, 53:282, 457-481, DOI: 10.1080/01621459.1958.10501452
- SCHIZZEROTTO A., TRIVELLATO, U., SARTOR N. (a cura di) (2011), *Generazioni disuguali*, Bologna, Il Mulino

Risorse in rete

Inps– Osservatorio sul precariato: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=51933>

Questa sezione del sito Inps contiene report sintetici e dati navigabili. I dati navigabili sono aggiornati trimestralmente la settimana successiva alla pubblicazione del report dei mesi di febbraio, maggio, agosto e novembre.

Inps - Rendiconti generali: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46801>

In questa sezione del sito Inps, in base agli adempimenti sulla trasparenza di cui all'art. 29, c. 1, del decreto legislativo n. 33/2013 sono consultabili e scaricabili i Rendiconti economico-finanziari generali dell'Ente nazionale di previdenza.

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - CICO (Campione Integrato Comunicazioni obbligatorie)

<https://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Pagine/Microdati-per-la-ricerca.aspx>

In questa pagina del sito del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali sono messi a disposizione i file periodicamente aggiornati di un sottoinsieme del sistema delle Comunicazioni obbligatorie quale campione casuale di individui dipendenti e parasubordinati, integrato da eventi di lavoro autonomo desunti dagli archivi Inps.