

IL SOSTEGNO AL REDDITO IN CASO DI DISOCCUPAZIONE:

DIMENSIONE DELLA POLITICA E CARATTERISTICHE
DEI DESTINATARI E DEI TRATTAMENTI

Giuseppe De Blasio

Roberto De Vincenzi



L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico - stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo Intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPA0) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

Presidente: *Stefano Sacchi*

Direttore generale: *Paola Nicastro*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.inapp.org

Contatti: editoria@inapp.org

La collana Inapp Paper è a cura di Claudio Bensi.

Il lavoro raccoglie i risultati dell'attività di ricerca svolta dagli autori sugli archivi amministrativi concernenti le prestazioni di sostegno al reddito messi a disposizione dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) nell'ambito del programma Visit INPS Scholar per le annualità 2017-2018.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

Autori

Giuseppe De Blasio, Fondazione Studi Consulenti del Lavoro
(giuseppe.deblasio@consulentidellavoro.it)

Roberto De Vincenzi, Inapp
(r.devincenzi@inapp.org)

Testo chiuso: febbraio 2019

Pubblicato: aprile 2019

Coordinamento editoriale ed editing

Ernestina Greco

Impaginazione ed editing grafico

Valentina Orienti

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2019] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0165-8



ABSTRACT

IL SOSTEGNO AL REDDITO IN CASO DI DISOCCUPAZIONE: DIMENSIONE DELLA POLITICA E CARATTERISTICHE DEI DESTINATARI E DEI TRATTAMENTI

Il paper, attraverso l'utilizzo di microdati di fonte amministrativa, illustra i quadri dimensionali finanziari e fisici delle politiche di sostegno al reddito in caso di disoccupazione realizzate in Italia. L'attenzione verte sull'attuazione della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) con la misurazione del tasso di copertura di tale intervento rispetto alla popolazione di riferimento, nella fattispecie, i disoccupati involontari per cessazione di un contratto di lavoro subordinato (licenziamenti e fine contratto a termine). Tale misurazione è sviluppata 'senza quadratura' e 'con quadratura' rispetto ai requisiti lavorativi e contributivi che determinano l'effettivo accesso ai trattamenti di NASpI. Inoltre, il paper illustra sinteticamente, con informazioni aggiornate al mese di dicembre 2017, alcuni caratteri sostanziali concernenti la popolazione coinvolta, i flussi in entrata e le durate dei trattamenti.

PAROLE CHIAVE: trattamento statistico archivi amministrativi, disoccupazione, sostegno al reddito

INCOME SUPPORT IN CASE OF UNEMPLOYMENT: DIMENSION OF POLITICS AND CHARACTERISTICS OF ADDRESSES AND TREATMENTS

The paper, on the basis of administrative micro-data, illustrates the financial and physical framework of Italian income support policies in case of unemployment. The attention is focused on the implementation of the New Social Insurance for Employment (NASpI). The coverage rate of NASpI is measured with respect to the reference population – in this case, involuntary unemployed because of the termination of a subordinate employment contract (redundancies and end of fixed-term contract). The measurement is calculated 'without quadrature' and 'with quadrature' with respect to the labor and social security requirements, that determine the effective access to the NASpI treatments. Also, the paper briefly shows, with information updated at December 2017, some substantial character concerning the reference population, its inflows and the duration of treatments.

KEYWORDS: Statistical treatment of administrative archives, Unemployment, Income support

PER CITARE IL PAPER: 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, Roma, INAPP



INDICE

Introduzione	5
1 Il quadro dimensionale.....	7
1.1 Il quadro contributivo dell'assicurazione contro la disoccupazione	7
1.2 Il quadro attuativo del sostegno al reddito in caso di disoccupazione ricostruito in base all'archivio Inps – Prestazioni Sostegno al Reddito	8
2 La nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego: attuazione al 31 dicembre 2017	10
3 Il tasso di copertura della NASpI calcolato sui dati amministrativi	13
4 I caratteri dell'attuazione: sottopopolazioni, flussi, durate	20
5 Conclusioni	25
Appendice	26
Riferimenti bibliografici	32



INTRODUZIONE¹

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 2015² 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 della lavoratrice disoccupati). 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 stesso³. La ristrutturazione profonda degli strumenti d'intervento e il tentativo di normalizzare i criteri di accesso alle prestazioni hanno determinato un obiettivo innalzamento generale dell'equità della politica pubblica in relazione soprattutto all'uniformità delle prestazioni erogate.

Nei paragrafi successivi sono descritti i quadri dimensionali finanziari e fisici delle politiche di sostegno al reddito realizzate in Italia (paragrafo 1). L'attenzione si concentra poi sulla NASpI (paragrafo 2) con la misurazione del tasso di copertura di tale intervento rispetto alla popolazione di riferimento (paragrafo 3), nella fattispecie, disoccupati involontari per cessazione di un contratto di lavoro subordinato (licenziamenti e fine contratto a termine). Tale misurazione è sviluppata 'senza quadratura' e 'con quadratura' rispetto ai requisiti lavorativi e contributivi che determinano l'effettivo accesso alla

¹ Le informazioni qui presentate sono in larga parte il frutto di una specifica attività di ricerca in corso di realizzazione sugli archivi amministrativi; attività promossa dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (Inps) nell'ambito del programma Visit Inps Scholars, programma coordinato dalla D.G. Studi e Ricerche dell'Inps. Obiettivo principale del progetto di ricerca è rappresentato dalla stima dei principali fattori che determinano la maggiore o minore capacità di re-inserimento lavorativo delle persone che hanno beneficiato di almeno un trattamento di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria. La conclusione del progetto è prevista per settembre 2019.

² Legge 28 giugno 2012, n. 92 (cosiddetta 'Legge Fornero') e legge 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 decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22.

³ Si vedano, tra gli altri Bozzao 2007, 29-78; Liso 2014, 457-472.



NASpI. Le scelte metodologiche operate – in considerazione dell'utilizzo di microdati amministrativi liberamente accessibili – sono riportate in Appendice, nella forma di procedure logiche di selezione delle popolazioni di riferimento sviluppate sui contenuti informativi delle Comunicazioni obbligatorie.

Infine, attraverso il trattamento dei microdati Inps sulle prestazioni di sostegno al reddito, vengono illustrati sinteticamente, con informazioni aggiornate al mese di dicembre 2017, alcuni caratteri sostanziali concernenti la popolazione coinvolta, i flussi in entrata e le durate dei trattamenti (paragrafo 4).



1 IL QUADRO DIMENSIONALE

1.1 Il quadro contributivo dell'assicurazione contro la disoccupazione

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)⁴ 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 involontaria⁵.

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:

- 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 decreto legge 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 legge n. 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 (tabella 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 delle due ultime annualità) è sostenuta dalla fiscalità generale⁶. In

⁴ 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 legge 6 aprile 1936, n. 1155. L'estensione dell'obbligo contributivo per le imprese pubbliche è stata introdotta dall'art. 20, comma 4, decreto legge 25 giugno 2008, n. 112.

⁵ Tale indennità dal 1989 alimenta un fondo specifico dell'Inps denominato 'Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti'.

⁶ Il dato è confermato anche nei Rendiconti generali dell'Inps consultabili al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2WEt6gj>.



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 collettività⁷.

Tabella 1 Sussidi di disoccupazione (non agricola): contributi incassati e spese per prestazioni e oneri figurativi (in milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
A. Sussidi di disoccupazione per ex dipendenti di imprese extra-agricole*					
Entrate	5.173,5	5.369,4	5.478,4	5.616,2	5.356,5
Spese, inclusi oneri figurativi	14.510,6	15.682,3	13.436,8	15.581,3	15.516,9
Saldo	-9.337,1	-10.312,9	-7.958,4	-9.965,1	-10.160,4
B. Sussidi di disoccupazione (Dis_Coll) per ex collaboratori, dottorandi e assegnisti					
Entrate					25,4
Spese, inclusi oneri figurativi			28,7	43,1	28,5
Saldo			-28,7	-43,1	-3,1

*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

Considerazioni diverse riguardano la Disoccupazione collaboratori. Mentre la fase di introduzione sperimentale di tale strumento aveva determinato stanziamenti ad hoc (fondi residui per il sostegno all'attività autonoma previsti dalla legge n. 92/2012 e Legge finanziaria per il 2016) con l'annualità 2017 la Dis_Coll viene resa stabile. In particolare, la normativa prevede che tale indennità sia riconosciuta ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, nonché agli assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla data del 1° luglio 2017 e ha disposto che per queste categorie di lavoratori è dovuta – sempre da parte delle aziende – un'aliquota contributiva aggiuntiva pari allo 0,51%⁸.

1.2 Il quadro attuativo del sostegno al reddito in caso di disoccupazione ricostruito in base all'archivio Inps – Prestazioni Sostegno al Reddito⁹

Approfondendo quanto già accennato in introduzione, in Italia 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 degli 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

⁷ 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.

⁸ La disoccupazione collaboratori (Dis_Coll) introdotta dal decreto legislativo n. 22 del 2015 in via sperimentale per l'anno 2015 a favore dei collaboratori coordinati e continuativi a progetto è stata confermata per il 2016 con l'articolo 1, comma 310 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per l'anno 2016) e resa stabile con l'art. 7 della legge del 22 maggio 2017 n. 81 in tema di tutela del lavoro autonomo.

⁹ Nell'archivio Inps sulle Prestazioni Sostegno al Reddito sono presenti i microdati concernenti i trattamenti, i percettori e le aziende di riferimento concernenti tutte le misure rivolte ai disoccupati che nel corso degli anni si sono succedute ad esclusione dei trattamenti per ex dipendenti agricoli e con una parziale assenza dei Fondi di Solidarietà. Per un'analisi dettagliata dell'archivio e delle procedure di trattamento adottate per rendere l'archivio Inps utilizzabile a fini statistici si rimanda a De Vincenzi e De Blasio 2017.



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 2016¹⁰.

Dal 2013 al 2017, anni rispetto ai quali è possibile costruire serie storiche coerenti¹¹, il numero di trattamenti per disoccupazione conteggiati in base alla data di decorrenza è di circa 1 milione e 700 mila prestazioni annui (tabella 2), per un importo totale erogato ai disoccupati che lambisce complessivamente i 10 miliardi di euro per ciascun anno, al netto della contribuzione figurativa.

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.

Tabella 2 **Prestazioni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione. Serie storica del numero di trattamenti per tipo di prestazione e anno decorrenza**

Tipo di prestazione	2013	2014	2015	2016	2017
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 trattamento speciale edilizia L. n. 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 degli Autori (progetto Visit Inps 2018) su microdati Inps (Prestazioni Sostegno al Reddito)

¹⁰ 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 decreto legge n. 50/2017 convertito con legge n. 96/2017 e il decreto legge n. 44/2018 convertito con legge n. 83/2018.

¹¹ 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.



2 LA NUOVA ASSICURAZIONE SOCIALE PER L'IMPIEGO: ATTUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2017

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 3).

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 3 Trattamenti e percettori 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 un 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 degli Autori (progetto Visit Inps 2018) su microdati Inps (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 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 prestazioni¹².

¹² 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.



Nei paragrafi successivi torneremo sulle principali caratteristiche dei trattamenti e delle sottopopolazioni coinvolte; quello che, invece, ci preme affrontare subito è la questione della misurazione del grado di diffusione della politica pubblica analizzata e della sua adeguatezza rispetto al fenomeno che intende affrontare.

“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?” (Cnel 2018, 221).

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 diverse¹³. Lo stesso Rapporto del Cnel, ad esempio, ci informa come le elaborazioni sui microdati Istat-Rilevazione forze di lavoro (RFL) 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 mesi¹⁴.

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 disoccupazione¹⁵.

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 lavoratore¹⁶. 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 corrente 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.

¹³ 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. OECD 2018.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Cfr. Leombruni *et al.* 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 2018.

¹⁶ Fatte salve alcune fattispecie. Cfr. circolare Inps n. 97/2003 (Dimissioni per giusta causa) e la nota del 12 febbraio 2016 della D.G. ASIO del Ministero del Lavoro (Risoluzione consensuale sopra i 15 dipendenti art. 7, legge n. 604/1966).



La misurazione del grado di diffusione della politica del lavoro in oggetto deve necessariamente fare riferimento in modo semanticamente e ontologicamente coerente¹⁷ alla popolazione che potenzialmente può esserne coinvolta.

Una specifica domanda del questionario della RFL dell'Istat¹⁸ 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	Ex occupati	Ex inattivi	Totale	Cercano non attivamente ma disponibili	Non cercano e non disponibili	Non cercano ma disponibili	Cercano ma non disponibili	Totale	
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).

¹⁷ 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.

¹⁸ "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?"



3 IL TASSO DI COPERTURA DELLA NASPI CALCOLATO SUI DATI AMMINISTRATIVI

In termini generali, la platea potenziale delle politiche di sostegno al reddito in caso di disoccupazione è rappresentata dalle persone che perdono involontariamente il lavoro così come definite amministrativamente attraverso la causale della cessazione dichiarata con le Comunicazioni obbligatorie¹⁹. Rientrano in questa fattispecie non solo tutti i lavoratori e le lavoratrici licenziati, ma anche (e soprattutto) i lavoratori e le lavoratrici cui è scaduto un contratto di lavoro a termine.

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 (lavorativi e contributivi)²⁰ 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 otto e i sessantotto 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Per la descrizione analitica di tali requisiti si rimanda all'Appendice al presente paper.



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)²¹.

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 delle specifiche sottopopolazioni di disoccupati.

Il campione predisposto dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS) 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 obbligatorie²².

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 involontario²³.

$$\text{Tasso di copertura} = \frac{n. \text{ ingressi in trattamento (Fonte Inps - Prestazioni Sostegno al Reddito)}}{n. \text{ cessazioni involontarie contratti subordinati (Fonte MLPS - CICO)}}$$

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.

²¹ Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - CICO (Campione Integrato Comunicazioni Obbligatorie) <https://bit.ly/2FRCxgH>.

²² 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 ad Anastasia *et al.* 2016a, 2016b, 2016c, 2016d. Per il trattamento del campione CICO si veda De Blasio 2014.

²³ La procedura logica adottata è dettagliatamente descritta nell'Appendice al presente contributo. In tutti i casi sono escluse le cessazioni che coinvolgono aziende afferenti al settore agricolo.



Tabella 5 Numero di cessazioni involontarie di contratti subordinati extra-agricoli, numero di nuovi ingressi in trattamento NASpI²⁴, medie mensili e tasso di copertura per mese e per anno (12 mesi da luglio a giugno successivo). Periodo osservato: da giugno 2015 a dicembre 2017

Anno-Mese	COMUNICAZIONI OBBLIGATORIE		PRESTAZIONI SOSTEGNO AL REDDITO		Tasso di copertura (ingressi in NASpI/lav. cessati involontari)
	Lavoratori cessati involontari (identificati in base alle causali di cessazione)		Ingressi in trattamento NASpI+ residui mobilità		
	Num. cessazioni	Media mensile	Num. Nuovi ingressi	Media mensile	
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		52,6
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
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	47,3
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 degli Autori (progetto Visit Inps 2018) su microdati Inps (Prestazioni Sostegno al Reddito) e microdati MLPS-CICO

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

²⁴ 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).

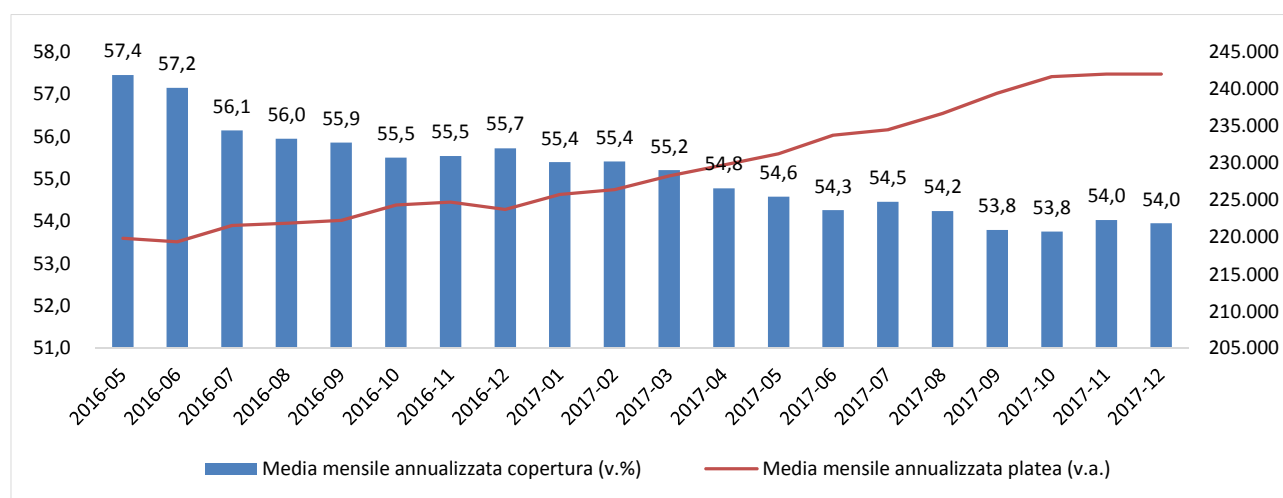


pubblica italiana mostra valori sensibilmente superiore alla media²⁵ – il tasso di copertura mensile della NASpI rispetto alla popolazione dei disoccupati involontari per cessazione di un contratto di lavoro subordinato oscilla tra un massimo del 68,9% registrato a ottobre 2015 e un minimo del 37% registrato 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).

Nel grafico 1, sono state calcolate le medie mensili annualizzate (medie mobili) sia per la platea potenziale, sia per il tasso di copertura.

Grafico 1 Media mensile annualizzata (mobile ponderata) della platea e della copertura nel periodo maggio 2016-dicembre 2017



Fonte: elaborazioni degli Autori (progetto Visit Inps 2018) su microdati Inps (Prestazioni Sostegno al Reddito) e microdati MLPS-CICO

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.

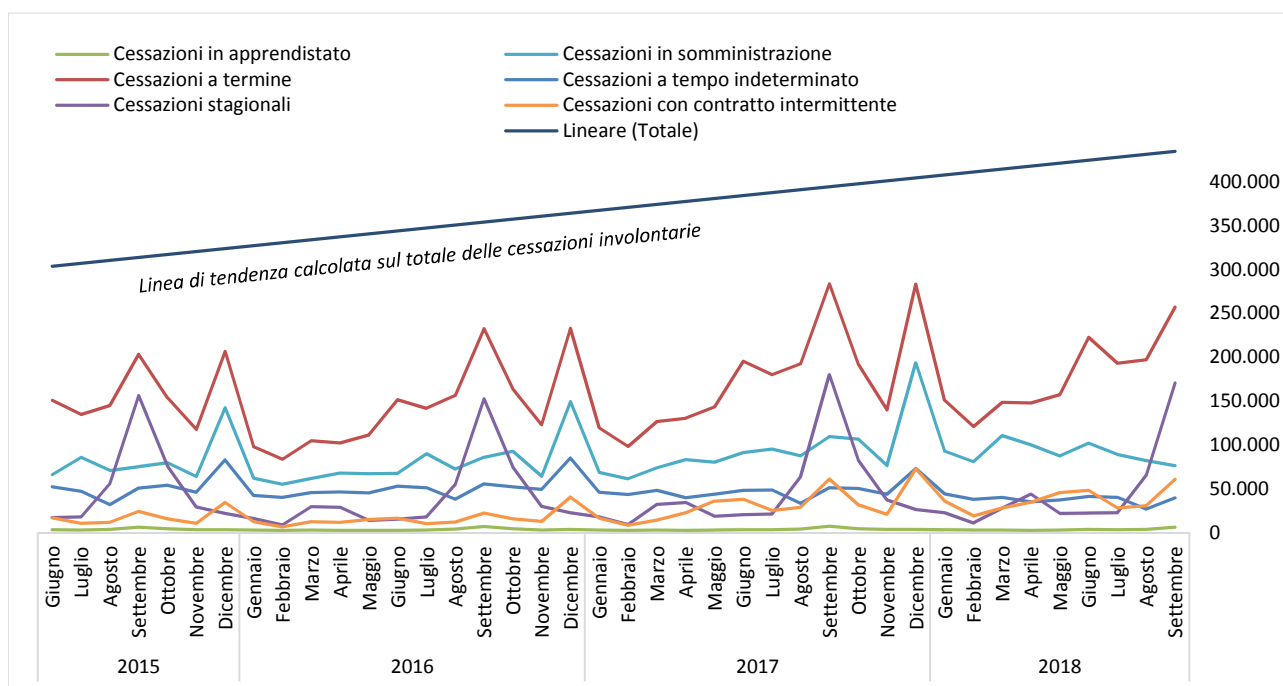
Per quanto concerne l'aumento della platea potenziale (cessazione involontarie), nel corso del triennio 2015-2017, i dati prodotti dal Ministero del Lavoro (Rapporti trimestrali e annuali sulle Comunicazioni obbligatorie) così come quelli prodotti da Inps (Osservatorio sul precariato) concordano nel 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 2, tale crescita risulta ancora più marcata per effetto di un sostanziale aumento delle cessazioni involontarie di tutte le tipologie contrattuali a

²⁵ 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 quattordici 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).



termine (in ordine di dimensione, contratti a tempo determinato, contratti stagionali, contratti in somministrazione e contratti intermittenti o a chiamata)²⁶.

Grafico 2 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)²⁷;
- 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)²⁸.

²⁶ 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 (+13,9%) e il Mezzogiorno (+11%) e, in misura minore, il Centro (+7,7%)". Cfr. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2018).

²⁷ 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.

²⁸ Cfr. Inps – Osservatorio sul precariato <https://bit.ly/2I1fG4C>.



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.

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).

Tasso di copertura con quadratura

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

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 otto 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.

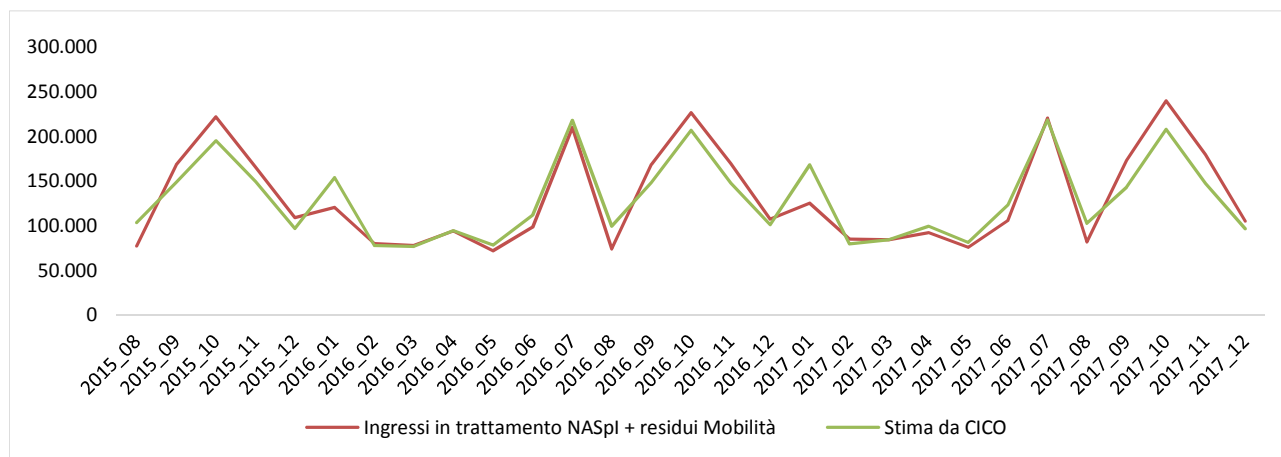
Dal punto di vista metodologico, si tratta di un risultato confortante del tutto coincidente con il risultato atteso. Ciononostante, come mostra il grafico 3, la distribuzione mensile delle due popolazioni



(potenziale ed effettiva) mette in evidenza una parziale difficoltà ad allineare correttamente gli eventi (cessazioni e ingressi) che formano i due aggregati (si veda la nota 22). 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.

In conclusione, al netto dei limiti evidenziati i risultati mostrano un buon livello di attendibilità delle stime qui presentate. Ovviamente appare necessario predisporre azioni volte a perfezionare la confrontabilità delle informazioni disponibili, ma la scelta di misurare la dimensione 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 irrinunciabile.

Grafico 3 Tasso di copertura 'con quadratura' per mese-anno (escluse cessazioni e ingressi in NASpI di lavoratori provenienti da contratti di lavoro in somministrazione)



Fonte: elaborazioni degli Autori (progetto Visit Inps 2018) su microdati Inps (Prestazioni Sostegno al Reddito) e microdati MLPS-CICO

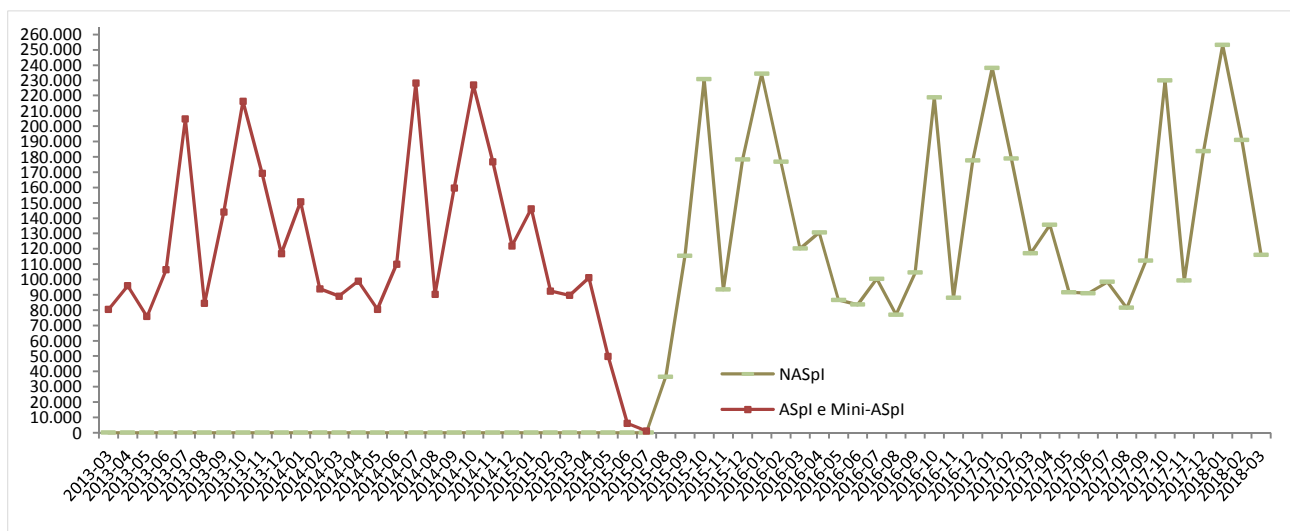


4 I CARATTERI DELL'ATTUAZIONE: SOTTOPOPOLAZIONI, FLUSSI, DURATE

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 140 mila 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 4). 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 4 Serie storica degli ingressi in trattamento per disoccupazione da aprile 2013 (ASpI e Mini-ASpI a regime) a dicembre 2017 (NASpI a regime da giugno 2015)



Fonte: elaborazioni degli Autori (progetto Visit Inps 2018) su microdati Inps (Prestazioni Sostegno al Reddito)

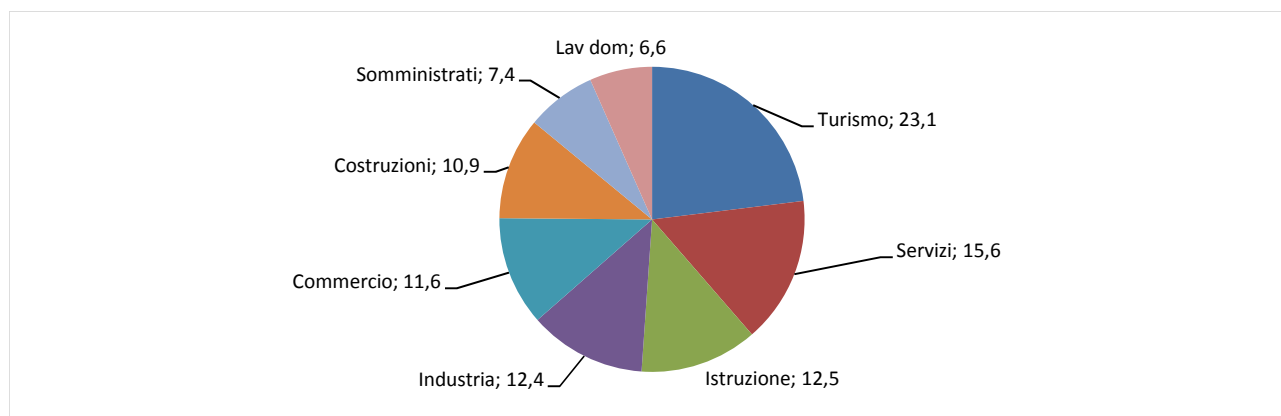
Nel loro complesso i trattamenti NASpI hanno coinvolto per quasi un quarto dei casi (23,1%) lavoratori e lavoratrici provenienti dal settore della ricezione turistica (Alberghi, Ristoranti, Bar e Campeggi)²⁹. Come mostra il grafico 5, ai classici settori dei Servizi privati o pubblici (15,6%), della 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)³⁰.

²⁹ Per restituire una distribuzione sintetica abbiamo riclassificato i settori Istat ATECO 2007 (procedura possibile perché si dispone del 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.

³⁰ 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.



Grafico 5 NASpI – Distr. % dei trattamenti NASpI per settore di provenienza (riclassificato). Periodo maggio 2015-dicembre 2017



Fonte: elaborazioni degli Autori (progetto Visit Inps 2018) su microdati Inps (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 alla stagione turistica³¹. 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-31 agosto), impegnando magari questo personale in attività di supporto agli studenti con debiti formativi e nella preparazione dei materiali per l'anno scolastico successivo³².

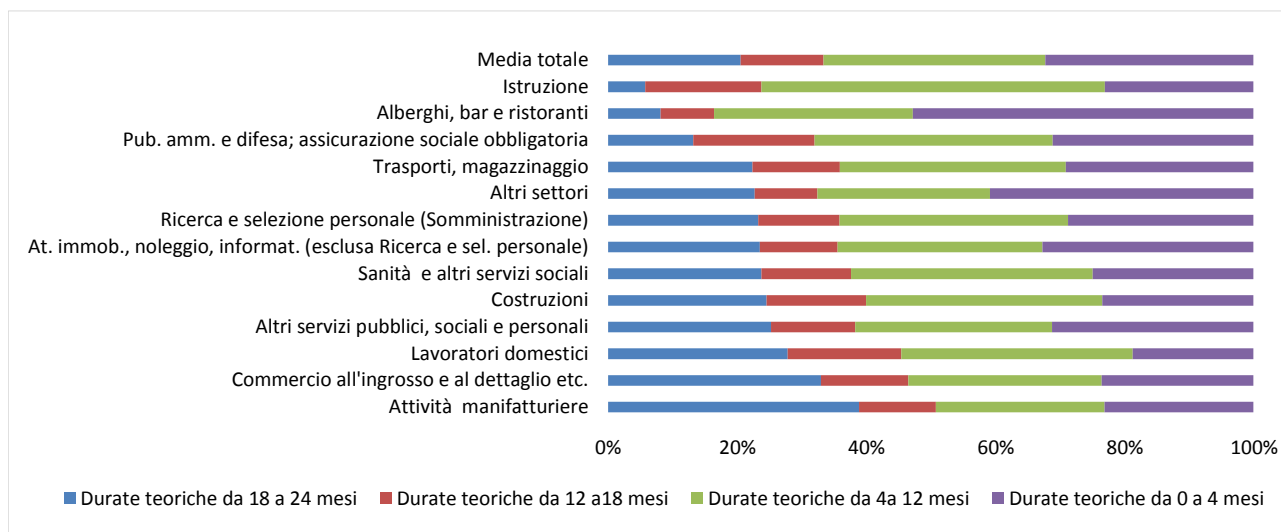
Naturalmente la numerosità dei trattamenti non esplicita il reale 'peso specifico' delle diverse categorie di percettori di NASpI. Il grafico che segue (grafico 6), infatti, propone una distribuzione dei trattamenti per gruppi economici riclassificati e per classi di durata teorica del trattamento.

³¹ 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.

³² 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 etc.) o in aspettativa per mandato parlamentare, amministrativo, esonero sindacale, per coniuge all'estero, dottorato ricerca etc. per l'intera durata dell'anno scolastico e comunque fino al 30 giugno, nonché per la copertura delle cattedre e posti costituitisi in organico di fatto per aumento del numero delle classi e degli alunni.



Grafico 6 Distribuzione % dei trattamenti di NASpI per gruppi Ateco ricodificati e classi di durata teorica del trattamento. Periodo maggio 2015-dicembre 2017



Fonte: elaborazioni degli Autori (progetto Visit Inps 2018) su microdati Inps (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 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 approfondimenti³³. 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

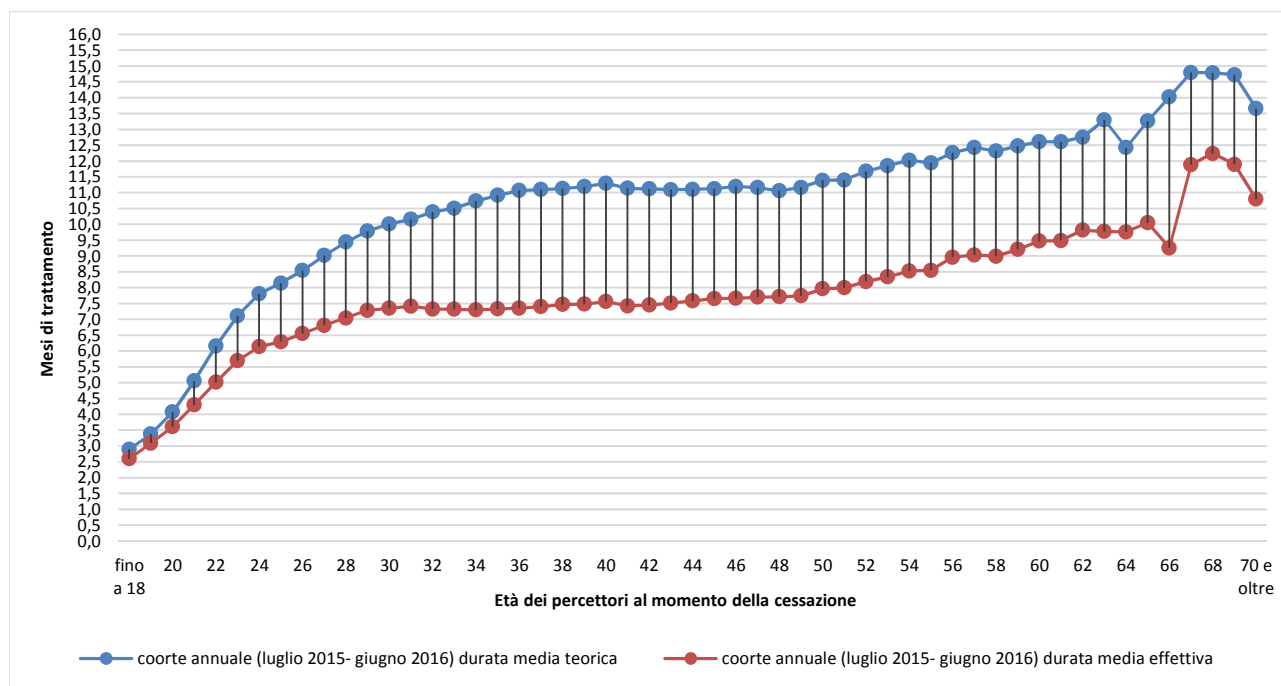
³³ Approfondimenti in parte già affrontati in De Vincenzi e De Blasio 2018.



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, 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 quattro mesi come nel caso specifico dei percettori con età compresa tra i 34 e i 44 anni (grafico 7), probabilmente 'più dinamici' rispetto alle opportunità di reinserimento offerte dal mercato del lavoro.

Grafico 7 Durata media teorica e durata media effettiva (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. Luglio 2018, p. 141

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.

Sempre in riferimento alla coorte annuale di percettori (luglio 2015-giugno 2016), su un totale di 1.625.636 individui trattati (tabella 6), il 60,4% ha usufruito di un trattamento superiore ai quattro mesi. Si tratta di una soglia importante dal punto di vista gestionale, superata la quale è prevista la presa in carico del percettore in un percorso di reinserimento lavorativo accompagnato da strutture



territoriali pubbliche o private, con la possibile erogazione di uno strumento finanziario mirato, nazionale (Assegno di Ricollocazione)³⁴ o regionale.

Il restante 39,6% non supera tale soglia dei quattro mesi di trattamento, perché aveva una durata riconosciuta (in base ai requisiti lavorativi e retributivi) inferiore (18,3%), anche se 'spalmata', a causa di una o più sospensioni, su un arco temporale superiore (3,4%), oppure perché il trattamento, benché teoricamente superiore ai quattro mesi è stato interrotto a causa di un reinserimento lavorativo di durata pari o superiore ai sei mesi (17,9%).

Quest'ultimo rappresenta un gruppo particolarmente interessante (gruppo B, vedi nota 35) che raccoglie lavoratori e lavoratrici capaci di ricollocarsi in breve tempo nel mercato del lavoro e ciò vale per il precariato della scuola pubblica che caratterizza significativamente questo gruppo e, ancor più, per il resto dei percettori afferenti allo stesso raggruppamento.

Tabella 6 Percettori NASpI, per gruppi³⁵ e platee costruite in base alla durata teorica ed effettiva (coorte annuale luglio 2015-giugno 2016).

Gruppi e platee potenziali Assegno di Ricollocazione	v.a.	% sul totale dei trattamenti NASpI
Disoccupati involontari che hanno avuto accesso alla NASpI	1.625.636	100,00%
Gruppo A (durata < 5 mesi teorica ed effettiva)	298.045	18,30%
Gruppo B (durata < 5 mesi solo effettiva)	291.037	17,90%
Gruppo C (durata < 5 mesi teorica ed effettiva, ma non continuativa)	55.167	3,40%
Gruppo D (durata > 4 mesi teorica ed effettiva)	981.387	60,40%
Platea esclusa da Assegno di Ricollocazione (A+B+C)	644.249	39,60%
Platea potenziale Assegno di Ricollocazione (D)	981.387	60,40%

Fonte: elaborazioni degli Autori (progetto Visit Inps 2018) su microdati Inps (Prestazioni Sostegno al Reddito)

³⁴ L'Assegno di Ricollocazione (AdR) introdotto con gli artt. 23 e 24 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 è uno strumento (quale evoluzione dei voucher formativi o della dote lavoro già in uso presso diverse amministrazioni regionali titolari degli interventi di politica attiva del lavoro) che aiuta la persona disoccupata a migliorare le possibilità di trovare la propria ricollocazione nel mondo del lavoro. L'Assegno è destinato a chi percepisce l'indennità di disoccupazione NASpI da almeno quattro mesi e consiste in un importo finanziario da utilizzare presso i soggetti che forniscono servizi di assistenza alla ricerca di lavoro (centri pubblici per l'impiego o altri soggetti accreditati). Serve a potenziare le attività di supporto e fornire un servizio personalizzato agli utenti. L'importo dell'assegno spetta non direttamente alla persona disoccupata, ma al soggetto che ha fornito il servizio di assistenza alla ricollocazione e solo se la persona disoccupata, titolare dell'assegno, trova lavoro (con contratto a tempo indeterminato, compreso l'apprendistato e il tempo determinato, maggiore o uguale a sei mesi). L'importo varia da un minimo di 250 euro a un massimo di 5.000 euro, a seconda della stima del grado di difficoltà della ricollocazione (profilo di occupabilità) della persona disoccupata.

³⁵ Gruppo A = (durata < 5 mesi teorica ed effettiva), ossia trattamenti che avevano una durata teorica riconosciuta non superiore ai quattro mesi e che, nei fatti, si sono conclusi entro la fine del quarto mese.

Gruppo B = (durata < 5 mesi solo effettiva), cioè trattamenti che avevano diritto a più di quattro mesi, ma interrotti entro la fine del quarto mese per un evento di rioccupazione della durata superiore ai sei mesi oppure per mancato rispetto della condizionalità.

Gruppo C = (durata < 5 mesi solo teorica), vale a dire trattamenti che avevano una durata teorica riconosciuta non superiore ai quattro mesi, ma che, a causa di una o più sospensioni intervenute per un evento di ricollocazione della durata inferiore ai sei mesi, hanno visto dilatarsi l'arco temporale nel quale si è sviluppato il trattamento.

Gruppo D = (durata > di 4 mesi teorica ed effettiva), dunque trattamenti che avevano una durata teorica riconosciuta superiore ai quattro mesi e che, non essendo intervenuta alcuna interruzione o sospensione, hanno avuto una durata effettiva uguale a quella prevista (e comunque superiore ai quattro mesi).



5 CONCLUSIONI

Questo lavoro ha voluto offrire un contributo conoscitivo in larga parte inedito circa il funzionamento dell'assicurazione sociale contro la disoccupazione involontaria, in particolare della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego quale misura predominante delle politiche del lavoro finalizzate al sostegno al reddito dei lavoratori discontinui o coinvolti in crisi settoriali e aziendali.

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 dei percettori di NASpI e di 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.

In prospettiva l'attività di ricerca in corso di realizzazione nell'ambito del Programma Visit Inps, tenderà a riguardare sempre più la dinamica che lega episodi di lavoro ed episodi di disoccupazione.

La lettura simultanea dei fattori (variabili) che, in termini probabilistici, influenzano il grado di occupabilità non può che essere realizzata in funzione di una 'variabile di performance' rappresentata, ad esempio, dal numero di giornate retribuite nell'annualità successiva o nel biennio successivo alla conclusione del godimento del sussidio al reddito. L'osservazione, dunque, tenderà a riguardare non solo i connotati assunti dai trattamenti di sussidio al reddito, ma anche le storie lavorative precedenti e successive al periodo di effettiva utilizzazione del sussidio, per offrire una stima robusta delle determinanti dell'occupabilità a beneficio dei sistemi di profilazione della nuova futura utenza.

In quest'ottica, il contributo qui presentato consente di supportare con sufficiente consapevolezza gli approfondimenti in corso di realizzazione dedicati alla stima dei fattori che determinano una maggiore o minore ri-occupabilità dei percettori di sussidio al reddito.

La rete nazionale e regionale degli attori pubblici e privati di erogazione delle politiche attive del lavoro, infatti, si fa carico di offrire chance di ricollocazione (formazione mirata e supporto all'attività di ricerca di una nuova opportunità lavorativa) ai disoccupati percettori di sostegno economico al reddito. La diversità di 'condizioni di partenza' dei trattati dalle politiche del lavoro poggia sui connotati dell'esperienza lavorativa pregressa, sulle opportunità offerte dal territorio di residenza, sui fattori individuali e familiari.

Tali condizioni determinano un forte impatto sulla spesa pubblica e sulla possibilità che sistemi regionali di erogazione delle misure di ri-attivazione hanno di offrire servizi sufficientemente efficaci. La conoscenza del loro contributo a un più rapido reinserimento lavorativo delle persone disoccupate rappresenta una precondizione al miglioramento dell'investimento pubblico dedicato.



APPENDICE

Disoccupazione e accesso agli ammortizzatori sociali: la procedura di individuazione del bacino d'utenza delle attuali prestazioni di sostegno al reddito.

L'individuazione della popolazione di riferimento dei soggetti potenzialmente beneficiari delle misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria proposta nel presente paper è stata realizzata attraverso uno schema procedurale volto a individuare, secondo le più recenti previsioni normative, le coorti di lavoratori che hanno perso il lavoro e che possiedono i requisiti lavorativi e contributivi necessari all'accesso alle misure di politica passiva (De Blasio 2014).

Il lavoratore eleggibile NASpI o Dis_Coll o Mobilità deve rispettare un elenco di requisiti, una buona parte dei quali sono deducibili dalle Comunicazioni obbligatorie. La disponibilità del campione CICO permette di individuare la platea dei potenziali beneficiari a partire dall'anno 2013³⁶.

In particolare è possibile analizzare l'insieme delle cessazioni involontarie per procedere all'identificazione di quelle che permettono l'accesso a uno dei tre sussidi.

La procedura si compone di tre parti.

- La prima è valida a prescindere dal periodo di osservazione, in quanto identifica le cessazioni riconducibili al concetto normativo di disoccupazione involontaria (decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 e successive modificazioni).
- La seconda è l'individuazione del potenziale sussidio spettante al disoccupato involontario. In questo caso viene preso come criterio di modellazione la recente normativa.
- Infine, la procedura prevedrebbe anche la stima del periodo di trattamento teorico del sostegno quale *proxy* rispetto all'insieme di requisiti richiesti dalle procedure amministrative previste dalla legge. L'assenza di alcune informazioni chiave circa il reddito mensile e sulla sottopopolazione di lavoratori interinali/somministrati (assenza di UNISOMM nel campione CICO) ha indotto chi scrive a prevedere la realizzazione di questo ultimo step in una fase successiva.

Di seguito viene presentata in dettaglio la procedura adottata per creare le coorti di individui da analizzare longitudinalmente. Per procedere all'analisi il punto di partenza è individuare le cessazioni che ricadono nella definizione normativa di disoccupazione involontaria.

³⁶ La fonte MLPS-CICO è disponibile dal 2009, per i percettori di NASpI il campo di osservazione della storia occupazionale pregressa prende in considerazione gli ultimi quattro anni.



Requisiti generali per l'accesso alle misure di sostegno al reddito

Definizione:

- a) I soggetti beneficiari dell'indennità di Mobilità sono i lavoratori assunti a tempo indeterminato, aventi la qualifica di operaio, impiegato o quadro, licenziati e collocati in mobilità dalla loro azienda.
- b) Sono destinatari della indennità Dis_Coll i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto – con esclusione degli amministratori e dei sindaci – iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'Inps, non pensionati e privi di partita Iva, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. L'indennità Dis_Coll è riconosciuta ai lavoratori che, al momento della domanda di prestazione, siano in stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 e successive modificazioni (stato di disoccupazione).
- c) Hanno accesso alla NASpI tutti coloro che sono in stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 e successive modificazioni.

Si ritengono compatibili al requisito di disoccupazione involontaria non solo i licenziamenti, ma anche tutti i contratti di lavoro temporanei scaduti al loro termine previsto o prorogato.

Per l'insieme delle cessazioni dei rapporti di lavoro è necessario analizzare la causale e identificare quelle che sono riconducibili al concetto normativo di disoccupazione involontaria³⁷. A supporto di questa analisi si prende spunto dall'Allegato 1 della circolare Inps n. 29 del 3 marzo 2010, che individua le causali di cessazione che comportano al momento della richiesta una prima individuazione delle domande da scartare o ammettere ai successivi controlli.

“Una domanda di disoccupazione compilata on-line può essere posta dalla procedura in due possibili stati:

- “I” o “Istruita” quando viene riscontrato che la domanda è certamente da accogliere o respingere
- “Parcheggio” o “P” quando la domanda deve essere valutata dall'operatore per stabilirne l'accoglimento o la reiezione. La domanda viene posta in stato di ‘P’ ogni volta che non si può prefigurare con certezza l'immediata reiezione o accoglimento. Insieme allo stato, la procedura associa alla domanda un codice esito determinato in base al codice UNILAV associato all'ultimo rapporto di lavoro. Tutte le domande in stato ‘I’ non sono validate dall'operatore ma vengono automaticamente trasferite sugli archivi di procedura per essere sottoposte alle elaborazioni massive: un codice ‘50’ comporta l'invio automatico di una comunicazione di reiezione; in tutti gli altri casi è possibile dare luogo alla liquidazione della prestazione³⁸.

³⁷ Sul problema delle causali delle cessazioni è intervenuto il Ministro del Lavoro. Sulla Gazzetta ufficiale n. 7 dell'11 gennaio 2016 il decreto 15 dicembre 2015 definisce i dati contenuti nel modulo per le dimissioni e la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro e la loro revoca e gli standard e le regole tecniche per la compilazione del modulo e per la sua trasmissione al datore di lavoro e alla Direzione territoriale del lavoro competente in attuazione di quanto previsto dall'art. 26, comma 3, del decreto legislativo n. 151 del 2015.

³⁸ Circolare Inps n. 29 del 3 marzo 2010, Allegato 1, p. 5.



La tavola A.1 riporta le causali di cessazione del rapporto di lavoro e le rispettive azioni che il sistema adotta per la fase di accoglimento/reiezione della domanda di disoccupazione da parte dell'Inps.

- In rosso sono evidenziate le causali con codice '50' che comportano l'invio automatico di una comunicazione di reiezione. Fa eccezione la causale RC ("*Risoluzione Consensuale*") per quanto indicato dall'interpello del MLPS n. 13 del 2015 e successiva nota Inps n. 142 del 29-07-2015.
- In giallo sono evidenziate le causali che sono in stato "P" e che quindi non procedono automaticamente ai controlli successivi ma necessitano di un controllo caso per caso dell'operatore per verificare i motivi delle dimissioni (campo note).
- In tutti gli altri casi l'operatore procede alla valutazione degli ulteriori requisiti.

Ne consegue che, tutti i contratti di lavoro terminati alla scadenza, unitamente a tutte le cessazioni dei rapporti di lavoro immediatamente ammissibili ai controlli successivi (AL, CA, LA, LB, AM, LC, LG, AC, LI, MT, PP, RC), sono identificati e classificati in tre sottogruppi:

- a) nel caso si tratti di licenziamento collettivo la cessazione viene presa in considerazione come potenziale evento che determina l'accesso alla Mobilità;
- b) in caso di scadenze o cessazioni involontarie di contratti a progetto la cessazione viene presa in considerazione come potenziale evento propedeutico all'accesso alla Dis_Coll;
- c) negli altri casi verranno verificati i requisiti di accesso alla NASpI.

**Tavola A.1. Causali di cessazioni che comportano la verifica del controllo di accesso al sussidio**

Codice Unilav	Descrizione Unilav	Esito	Istruttoria	Stato assegnato dal servizio	Note
DE	Decesso	Respinta	50	P	
DI	Dimissioni	Respinta	50	P	
AR	Recesso con preavviso al termine del per. form.	Respinta	50	P	In analogia con codice DI
DP	Dimissioni durante il periodo di prova	Respinta	50	P	
PE	Pensionamento	Respinta	51	P	Sospensione della pensione
RC	Risoluzione consensuale ³⁹	Respinta	50	P	
DG	Dimissioni per giusta causa	Accolta	51	P	Tentativo di conciliazione
AD	Dimissioni per giust. motivo durante per. formativo	Accolta	51	P	In analogia con codice DG
DS	Decadenza dal servizio	Accolta	51	P	Tentativo di conciliazione
AL	Altro	Accolta	51	I	
CA	Cessazione attività	Accolta	51	I	
LA	Lic. per giustificato motivo oggettivo	Accolta	51	I	
LB	Lic. per giustificato motivo soggettivo	Accolta	51	I	
AM	Lic. per giustificato motivo durante il per.di form.	Accolta	51	I	In analogia con codici LA e LB
LC	Lic. collettivo	Accolta	51	I	
LG	Lic. giusta causa	Accolta	52	I	
AC	Lic. per giusta causa durante il per. di form.	Accolta	52	I	In analogia con codice LG
LI	Lic. individuale	Accolta	51	I	
MT	Modifica del termine inizialmente fissato	Accolta	51	I	
PP	Mancato superamento del periodo di prova	Accolta	51	I	

Fonte: rielaborazione della tavola riportata a p. 6 del documento *Servizi per il cittadino: le richieste di prestazioni via Internet*, allegato alla circolare Inps n. 29 del 3 marzo 2010

³⁹ Inps chiarisce con la nota n. 142 del 29 luglio 2015 che "Accanto all'ipotesi legislativamente prevista di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro intervenuta nell'ambito della procedura di conciliazione di cui all'art.7 della legge n.604 del 1966 come modificato dal comma 40 dell'art.1 della legge n.92 del 2012, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, con interpello n. 13 del 2015, ha chiarito che non è ostativo al riconoscimento della indennità NASpI l'ipotesi di licenziamento con accettazione dell'offerta di conciliazione di cui all'art. 6 del D.Lgs. n.23 del 2015".



Requisiti di accesso alla Dis_Coll

Il processo di individuazione delle cessazioni di contratti di lavoro a progetto eleggibili a indennità Dis_Coll analizza il sottoinsieme delle cessazioni individuate nel punto precedente alla lettera B.

Definizione: sono destinatari della indennità Dis_Coll i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto - con esclusione degli amministratori e dei sindaci - iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'Inps, non pensionati e privi di partita Iva, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione.

L'indennità Dis_Coll è riconosciuta ai lavoratori che soddisfino congiuntamente i seguenti requisiti:

- a) siano, al momento della domanda di prestazione, in stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 e successive modificazioni (stato di disoccupazione);
- b) possano fare valere almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno solare precedente l'evento di cessazione dal lavoro al predetto evento (accredito contributivo di tre mensilità);
- c) possano fare valere, nell'anno solare in cui si verifica l'evento di cessazione dal lavoro, un mese di contribuzione oppure un rapporto di collaborazione di cui al punto 2.1 di durata pari almeno ad un mese e che abbia dato luogo ad un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione (requisito contributivo/reddituale).

A partire dal sottoinsieme individuato dai punti precedenti, la procedura verifica le seguenti condizioni:

- l'iscrizione esclusiva alla gestione separata dell'Inps viene controllata per singolo lavoratore in funzione della presenza di rapporti subordinati precedenti;
- la verifica dei tre mesi di contribuzione a partire dal 1° gennaio dell'anno precedente;
- la verifica del mese di contribuzione nell'anno della cessazione presa in esame.

Se tutte e tre le condizioni risultano verificate la cessazione viene individuata come potenziale evento di accesso alla Dis_Coll. Per tali cessazioni si calcolano i mesi di beneficio del sussidio in base ai mesi di contribuzione maturati dal 1° gennaio dell'anno precedente alla cessazione.



Requisiti di accesso alla NASpI

Il processo di individuazione delle cessazioni eleggibili a indennità NASpI analizza il sottoinsieme delle cessazioni individuate che rispondono a tre requisiti:

- requisito disoccupazione involontaria;
- requisito contributivo;
- requisito lavorativo.

Per la NASpI i tre requisiti devono essere tutti soddisfatti al momento della cessazione del rapporto di lavoro. Di seguito si riporta la descrizione dei criteri di individuazione implementati per la verifica dei requisiti.

Requisito contributivo NASpI

Definizione: rientrano nel requisito contributivo tutti coloro 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 del requisito contributivo è stata realizzata implementando le seguenti specifiche attuative indicata da Inps⁴⁰:

- settimane: vengono individuate le settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti la data di cessazione.
- quota di giornate in agricoltura: viene individuata la quota percentuale delle giornate nei quattro anni precedenti la data di cessazione riconducibili al lavoro in agricoltura.

La cessazione è identificata come eleggibile per requisito contributivo se le settimane sono maggiori di tredici e la quota di giornate in agricoltura è minore o uguale al 50%.

Requisito lavorativo NASpI

Definizione: rientrano nel requisito lavorativo tutti coloro che possano far valere trenta giornate di lavoro effettivo, a prescindere dal minimale contributivo, nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione. La definizione operativa del requisito lavorativo è stata realizzata implementando le seguenti specifiche attuative indicate da Inps⁴¹:

- giornate di lavoro effettivo nell'ultimo anno: 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 da full time le giornate vengono moltiplicate per un coefficiente ricavato dal rapporto della retribuzione mediana full time con la retribuzione mediana non full time pari a 0.547621861.

La cessazione è identificata come eleggibile per requisito lavorativo se le giornate di lavoro effettivo nell'ultimo anno sono maggiori di 29. Per le cessazioni che passano tutti i controlli sopra implementati si calcolano le settimane di beneficio del sussidio in base alle settimane di contribuzione maturati nei quattro anni precedenti alla data di cessazione.

⁴⁰ Cfr. circolare Inps n. 142 del 29 luglio 2015.

⁴¹ Ibidem.



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., BERTAZZON L., GAMBUZZA M., RASERA M. (2016a), *La grammatica delle Comunicazioni obbligatorie/4. Guida ai confronti con la altre fonti statistiche sul mercato del lavoro*, Tempi&Metodi, Venezia, Veneto Lavoro
- ANASTASIA B., EMIRENI G., GAMBUZZA M., MASCHIO S., RASERA M. (2016b), *La grammatica delle Comunicazioni obbligatorie/3. Guida alle elaborazioni a partire dai dati di flusso*, Tempi&Metodi, Venezia, Veneto Lavoro
- ANASTASIA B., EMIRENI G., GAMBUZZA M., MASCHIO S., RASERA M. (2016c), *La grammatica delle Comunicazioni obbligatorie/6. Bibliografia*, Tempi&Metodi, Venezia, Veneto Lavoro
- ANASTASIA B., GAMBUZZA M., RASERA M. (2016d), *La grammatica delle Comunicazioni obbligatorie/2. Classificazione delle informazioni e opzioni di classificazione*, Tempi&Metodi, Venezia, Veneto Lavoro
- ANASTASIA B., SANTORO G. (2018), Jobs Act: politiche attive e ammortizzatori sociali, *Economia Italiana*, n.2-3, pp.37-70
- BOZZAO P. (2007), Le misure di sostegno al reddito per il lavoro discontinuo, *Lavoro e diritto*, n.1, pp.29-78
- CNEL (2018), *Rapporto su mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018*, Roma, Cnel
- 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/2Iq5Hrd>
- DE BLASIO G. (2017), *Assegno di ricollocazione. Estensione e caratteristiche dei destinatari*, mimeo, Osservatorio statistico dei Consulenti del lavoro <https://bit.ly/2I1zV1U>
- DE BLASIO G. (2014), *Nota Metodologica sul trattamento del campione CICO in merito alla stima del coefficiente di riporto all'universo*, mimeo, Roma, Italia Lavoro S.p.A.- Ufficio statistico <https://bit.ly/2UEHwK1>
- 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*, Work Inps Paper n.7, Roma, Inps
- GIORGI F. (2018), *La recente evoluzione dell'indennità di disoccupazione in Italia*, Questioni di economia e finanza n.459, Roma, Banca d'Italia
- INPS (2018), *XVII 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
- 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

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.

