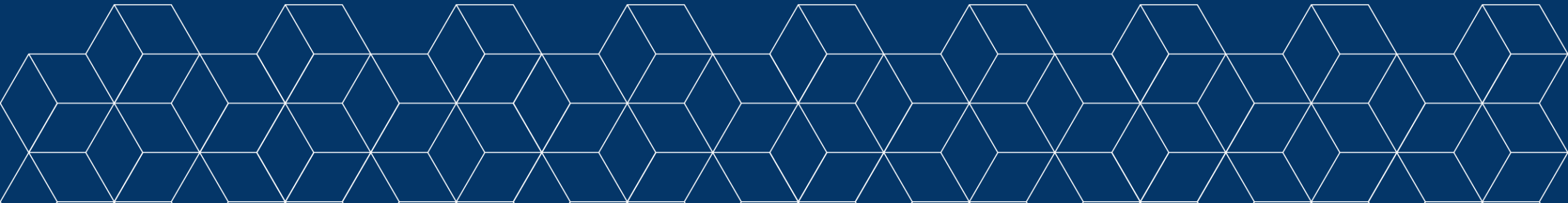


Il sistema di protezione contro la disoccupazione, il lavoro povero e chi resta escluso dalle protezioni in Italia

Marina De Angelis

**6 Dicembre
Auditorium INAPP**



Perché il tema è importante?

Cresce il bisogno di tutele anche a causa delle crisi produttive e occupazionali per cause – apparentemente – esogene al sistema produttivo stesso e molto diverse tra loro: anche per la loro ciclicità, fenomeno che un moderno sistema di tutela non dovrebbe sottovalutare.

Ogni recessione è stata seguita da riprese contenute, bassa crescita della produttività e dei salari reali. Il paese ha registrato un aumento della partecipazione al mercato del lavoro, una maggiore flessibilità nella regolamentazione, una frammentazione degli orari di lavoro e una crescita di forme di lavoro part-time.. ma la domanda complessiva di ore lavorate non è aumentata (ULA)

frammentazione delle opportunità → aumento della quota di lavoratori con bassi salari → crescenti disuguaglianze: nel 2020 UE 1 su 5 (IT 1 su 4) rischio povertà o esclusione sociale



Perché il tema è importante?

Nonostante le varie riforme 2015, 2021 e 2022 il sistema di protezione contro la disoccupazione involontaria sembra non avere ancora la necessaria capacità protettiva rispetto alle (non più nuove) caratteristiche del mercato del lavoro: discontinuità occupazionale, atipicità contrattuale...

**In che direzione è necessario andare?
Per capirlo è fondamentale individuare chi resta escluso...**



Il contesto del sostegno al reddito per disoccupazione involontaria e contro la povertà

Sostegno al reddito per disoccupazione involontaria:

- Nuova Assicurazione Sociale per l'impiego (NASpI) → 1,5 milioni di percettori (media annuale)
- Disoccupazione per i lavoratori agricoli → 500 mila percettori
- Indennità di disoccupazione per i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata DIS-Coll → 20 mila percettori
- Le altre, residue, temporanee o sperimentali, misure di intervento cd una tantum

Sostegno al reddito per persone in età attiva e a rischio di povertà (ISEE basso)

- Reddito di Cittadinanza, means tested e universale
- Assegno di Inclusione, means tested ma rivolto solo ad alcune categorie familiari
 - ✓ Con minori
 - ✓ Persone maggiori di 60 anni
 - ✓ Disabili



Cosa abbiamo fatto: dati amministrativi

Abbiamo innanzitutto stimato l'ammissibilità alla Naspi e alla Dis-Coll

- Sistema informativo statistico sulle comunicazioni obbligatorie (Sistema Statistico Informativo delle Comunicazioni Obbligatorie – SISCO) del Ministero del Lavoro italiano. La banca dati CO registra la costituzione, proroga, trasformazione o risoluzione dei contratti di lavoro subordinato e parasubordinato, nonché le principali caratteristiche relative ai lavoratori e ai datori di lavoro coinvolti.

Poi abbiamo proceduto al collegamento con

- Archivio amministrativo INPS sui beneficiari della Naspi dal 2016 al 2021 (faremo la stessa cosa su Dis-Coll..)



corrispondenza esatta per 1,35 milioni di comunicazioni (CO) su 1,42 milioni, pari a circa il 95% delle prestazioni NASpl. Questo 5% di mismatch è costituito da individui senza rapporto di lavoro (alcune categorie di lavoratori non sono presenti nei dati CO forniti, ad esempio i marittimi), circa 26.000 (1,8% del totale) e da individui con rapporti di lavoro che terminano a date non compatibili con la cessazione della NASpl, circa 45.000 (3,2%)



Alcuni caveat...

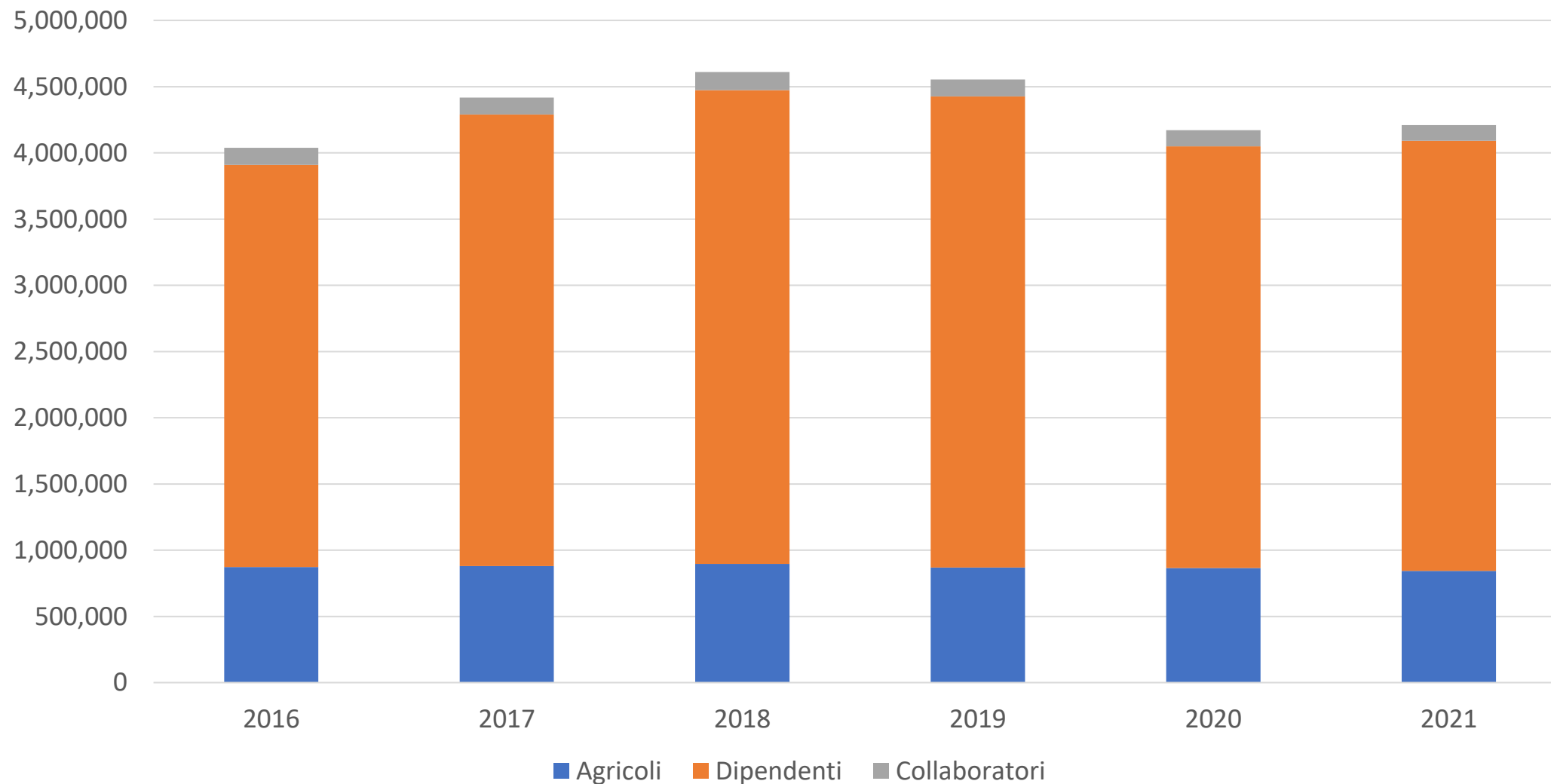
L'approfondimento dei rapporti cessati ammissibili (sia naspi che dis-coll) non è completo a causa di: fonti mancanti sugli autonomi; presenza di erogazioni derivanti da rapporti cessati in precedenza; difficoltà di misurare gli effettivi giorni di versamento contributivo → gli ammissibili sono sovrastimati

...inoltre, la qualità dei dati amministrativi in questo ambito è molto connessa alle tempistiche di acquisizione degli archivi (ritardo nella comunicazione di cessazione da parte del datore)

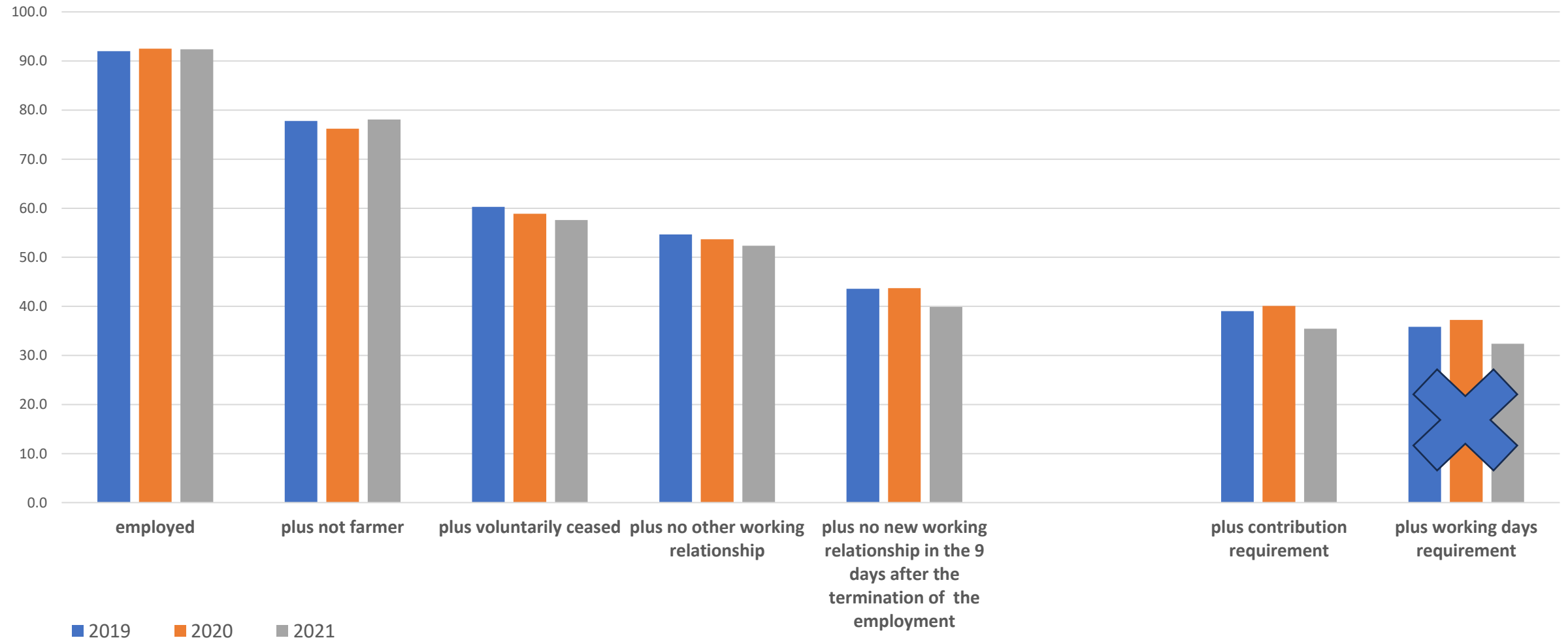
... infine, le nostre analisi su dati amministrativi si limitano al 2021 ma nel 2022 è stato definitivamente abrogato per la NASpl il requisito delle 30 giornate lavorative.



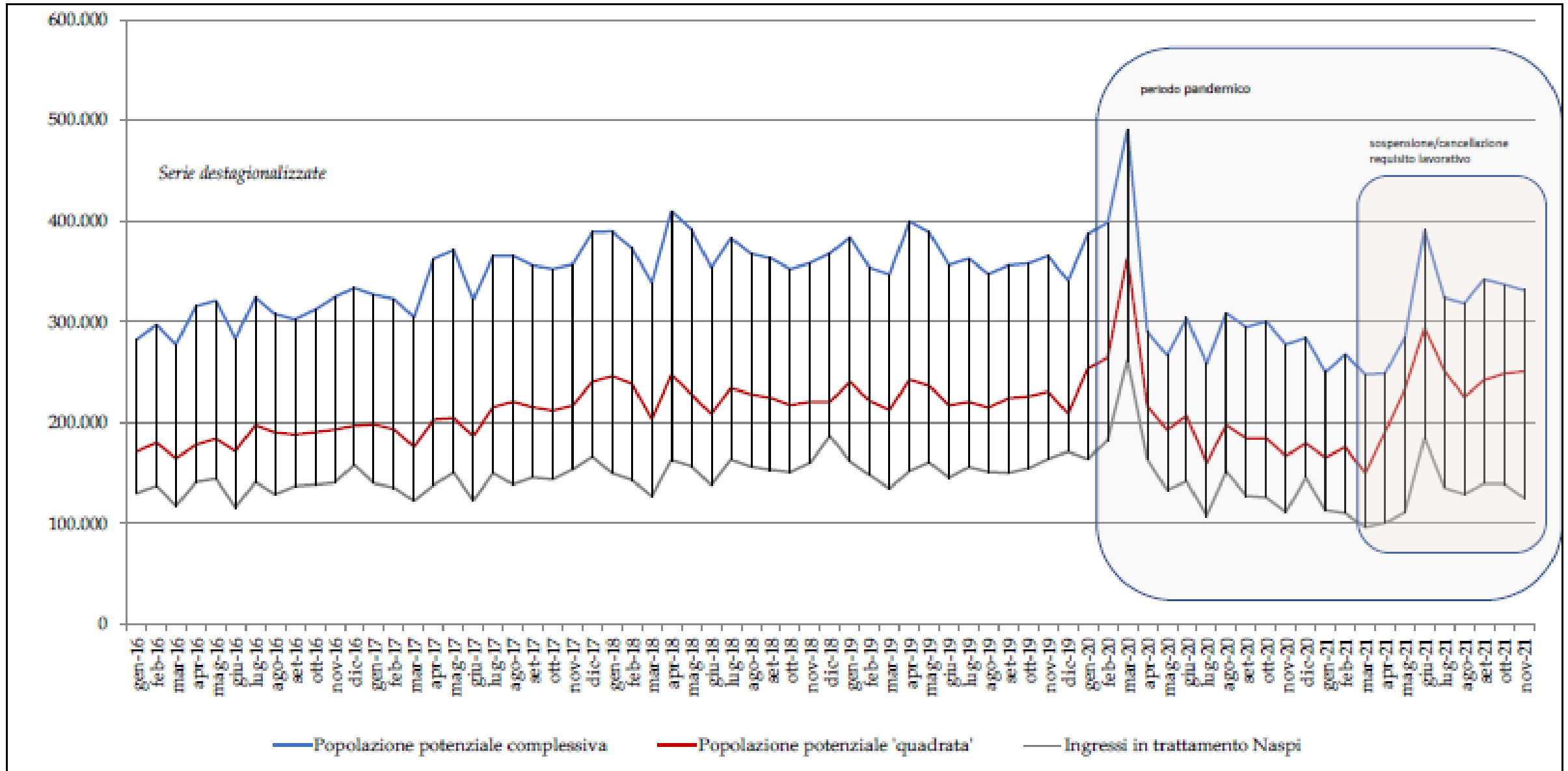
I disoccupati cessati per tipologia di sussidio (fonti mancanti sugli autonomi)



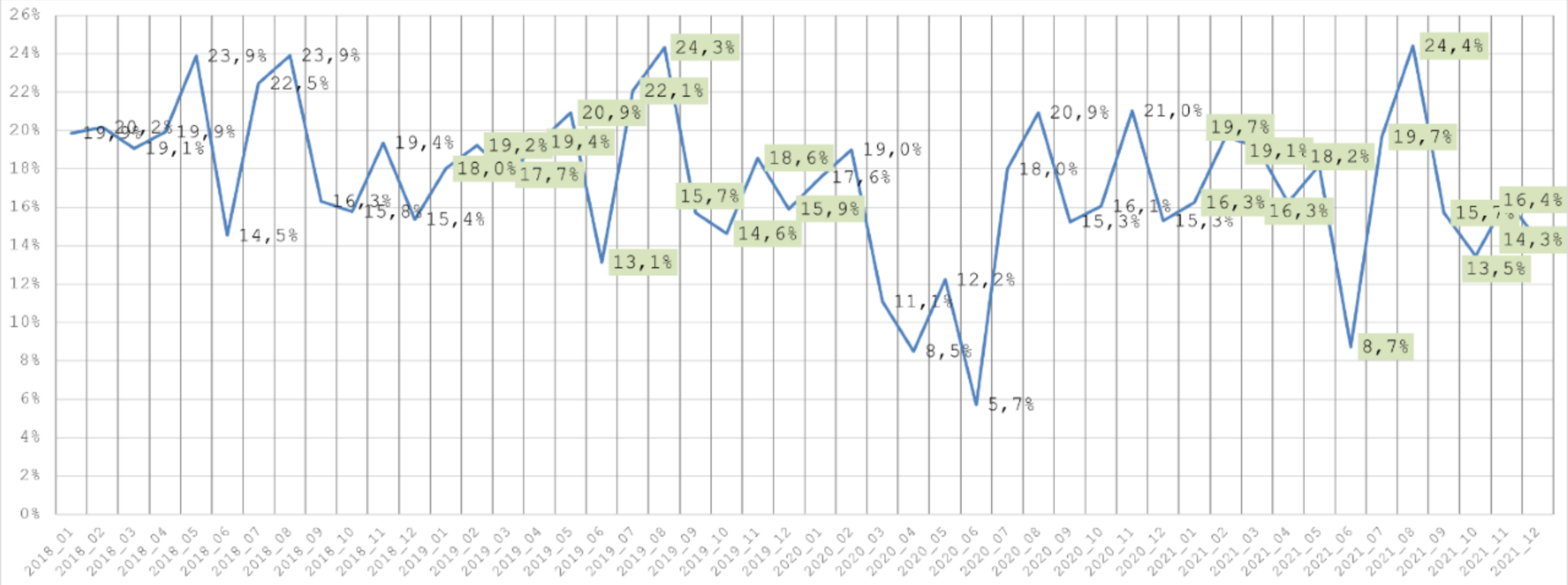
Popolazione con i 5 prerequisiti e i 2 requisiti necessari per poter accedere alla NASPI (evidenza annuale 2019, 2020 e 2021)



Serie destagionalizzate della popolazione potenziale totale, della popolazione idonea alla NASpl e della popolazione trattata dalla NASpl per anno_mese (2016-2021)



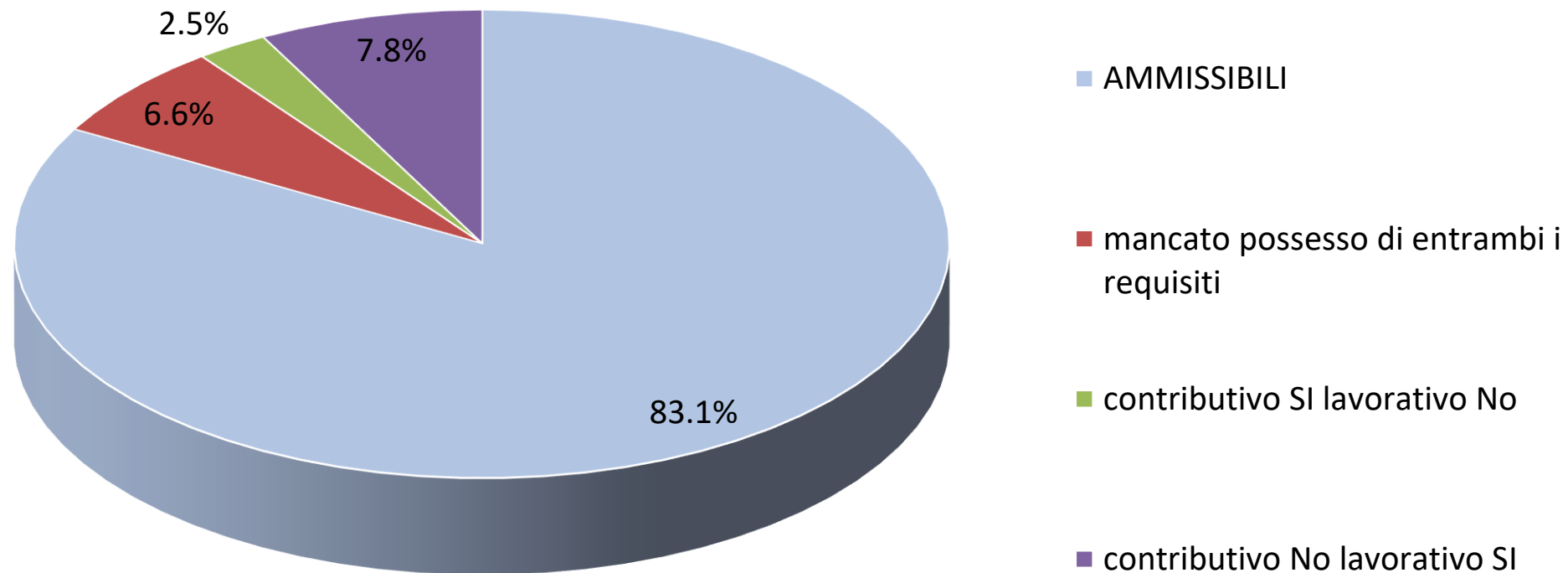
Differenze relative (%) tra popolazione potenziale e popolazione idonea alla NASPI (evidenza annuale 2019-2021)



Fonte: Elaborazioni INAPP su dati SISCO



ELEGGIBILI NASPI 2021



Chi sono i beneficiari della NASpl

53% sono **donne**

81% dei trattamenti sono stati usufruiti da **cittadini italiani** e il 19% da cittadini stranieri in maggioranza maschi ad esclusione del lavoro domestico dove si concentrano le donne straniere

52% dei trattamenti erogati sono concentrati nella classe di età centrale, ovvero **30-49 anni**, il 23,3% si concentra nella classe più giovane (15-29) e il 24,6 in quella più adulta (50 e più)

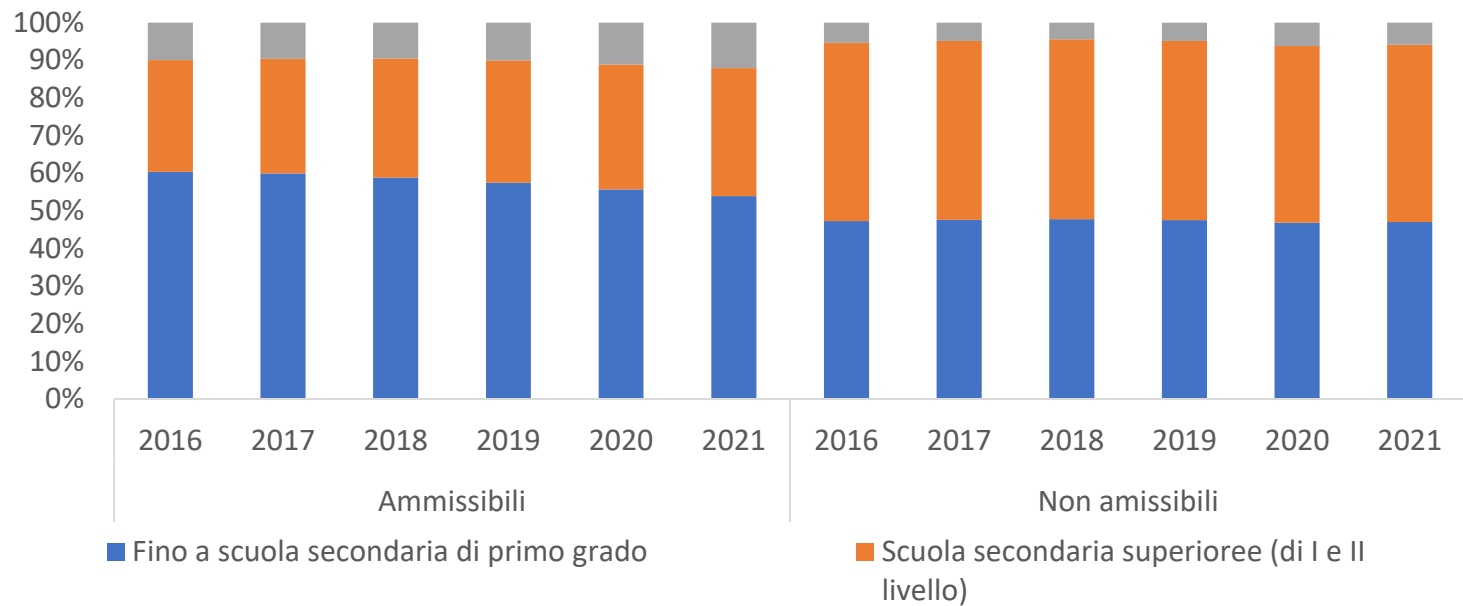
60% nel 2016, in calo verso il **54% nel 2021** (una quota decisamente superiore a quella media registrata da ISTAT sulle forze di lavoro, Istat, 2022), di **individui in possesso del livello primario di istruzione**; un terzo dei percettori (+7 punti percentuali dal 2016 al 2021) risulta poi in possesso del livello secondario superiore (diploma o qualifica) e **solo il 10%** invece ha un livello di **studi superiori al diploma** (in costante, seppur timido, aumento)

nel **70%** dei casi i beneficiari «provengono» da **contratti a tempo determinato**

I settori “alberghiero e ristorazione” e “istruzione” sono quelli che presentano il maggior numero di benefici Naspi, seguiti da “manifatturiero” e “commercio”. Si evidenzia poi un rilevante numero di benefici legati al lavoro domestico

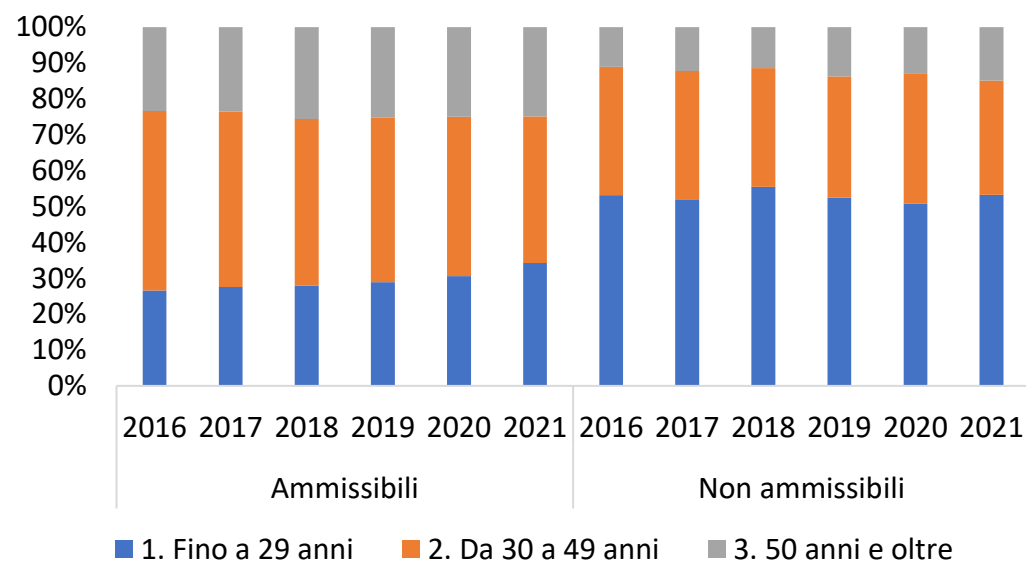


Chi sono gli ammissibili e i sicuramente non ammissibili alla NASPI

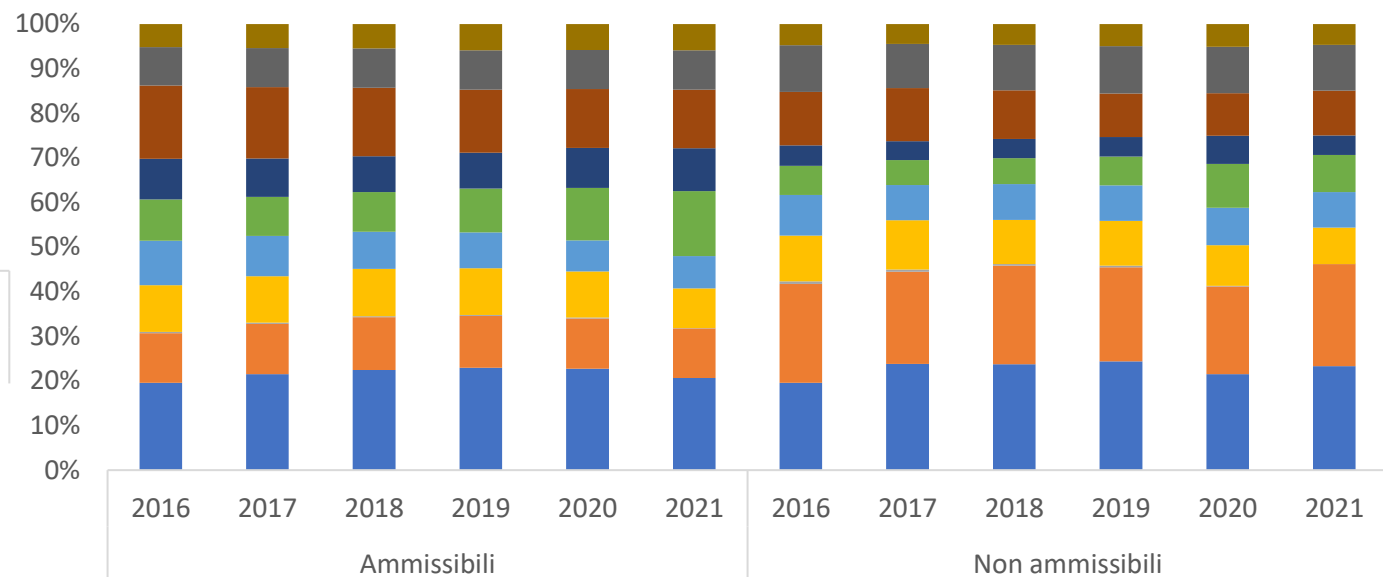
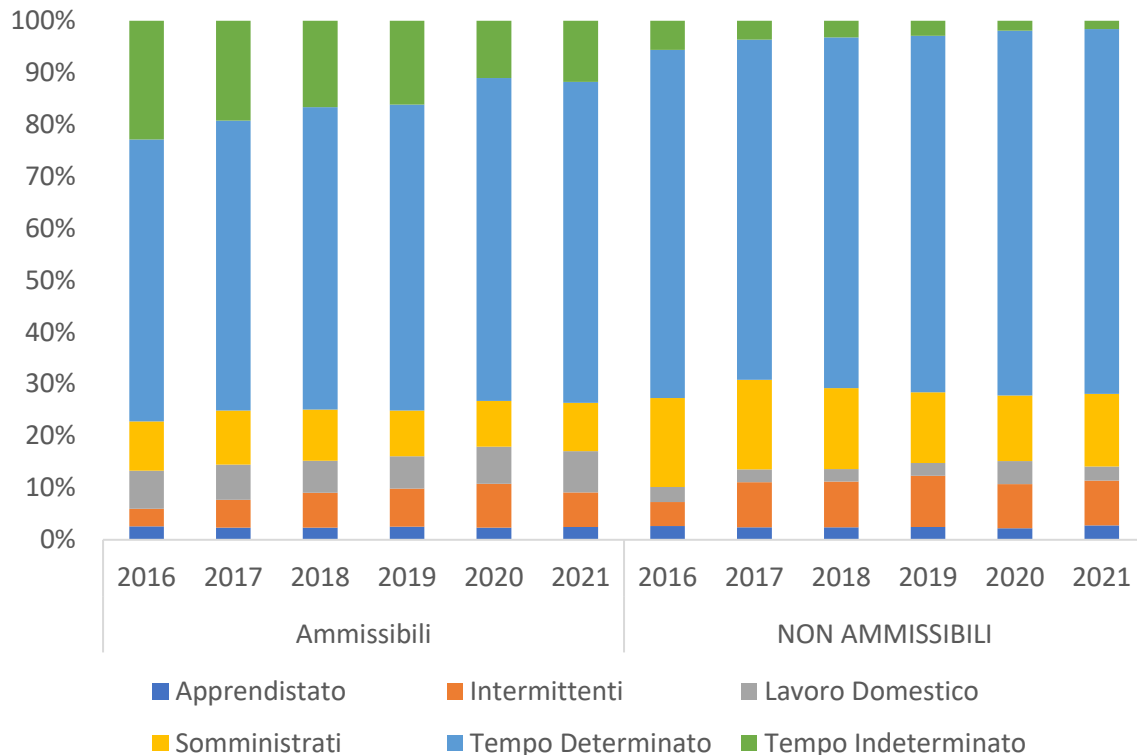


- Gli ammissibili sono: nella classe di età centrale, poco istruiti, donne, di età media

- I sicuramente inammissibili sono: prevalentemente giovani, più istruiti, uomini



Chi sono gli ammissibili e i sicuramente non ammissibili alla NASPI

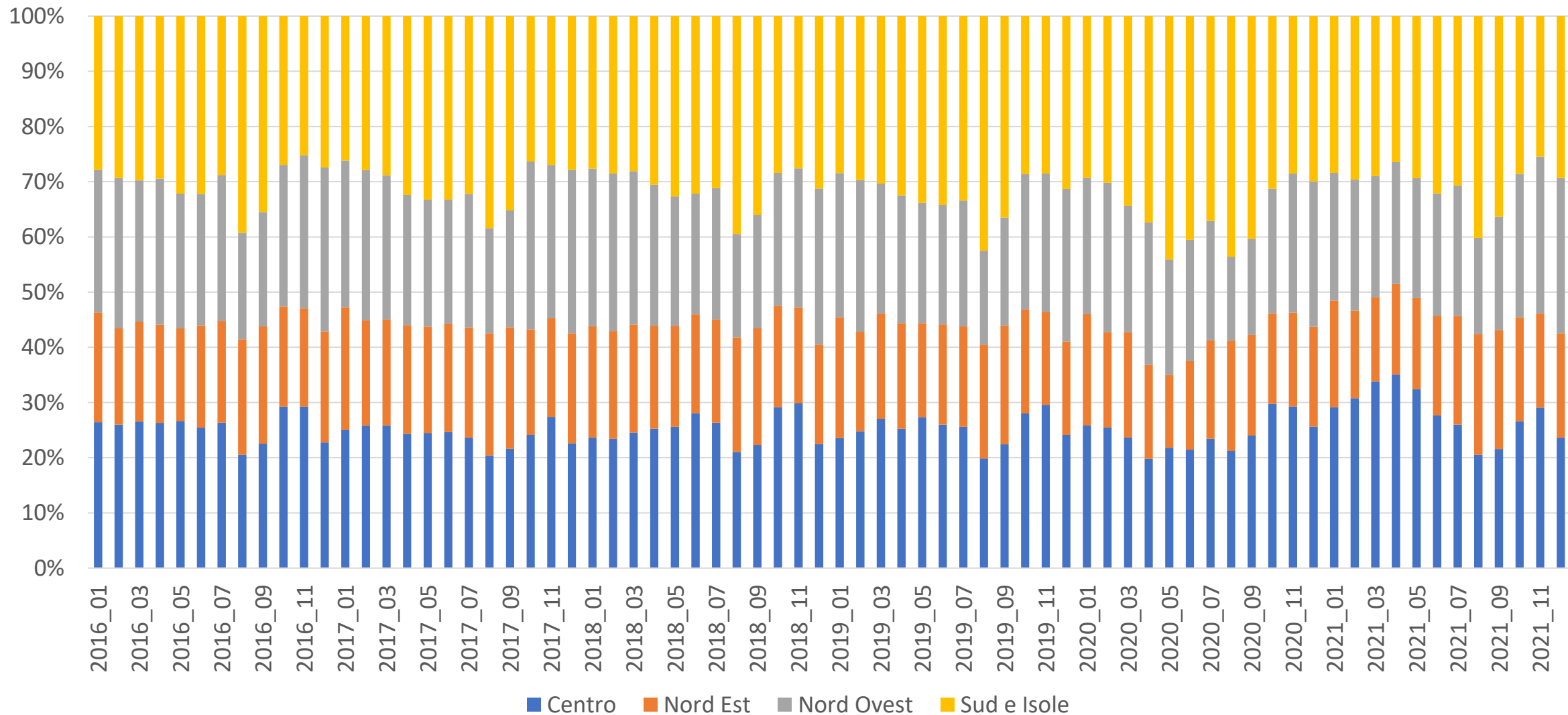


I sicuramente inammissibili rispetto agli ammissibili:

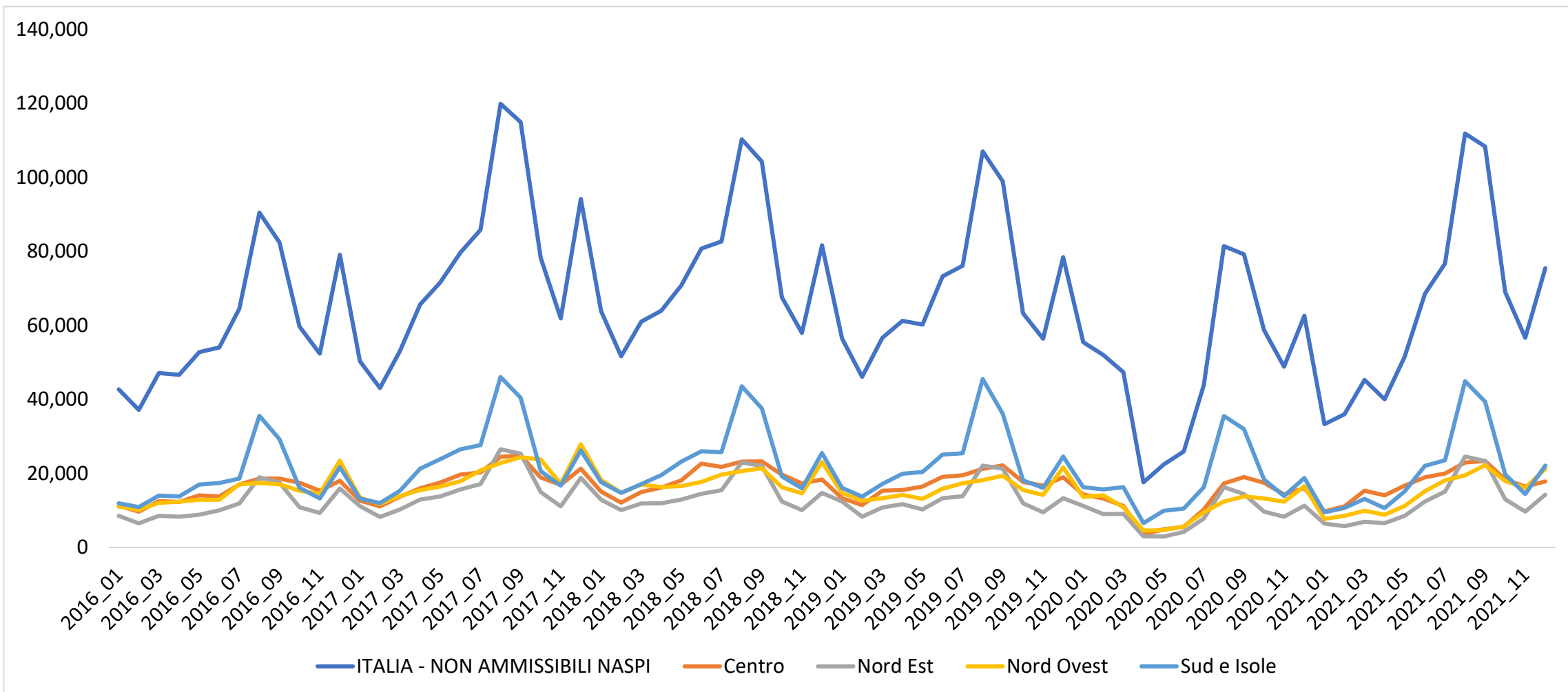
- sono contrattualizzati come somministrati, intermittenti e a tempo determinato
- lavorano maggiormente in altri servizi di mercato, nel commercio e nella ristorazione
- vivono prevalentemente al sud



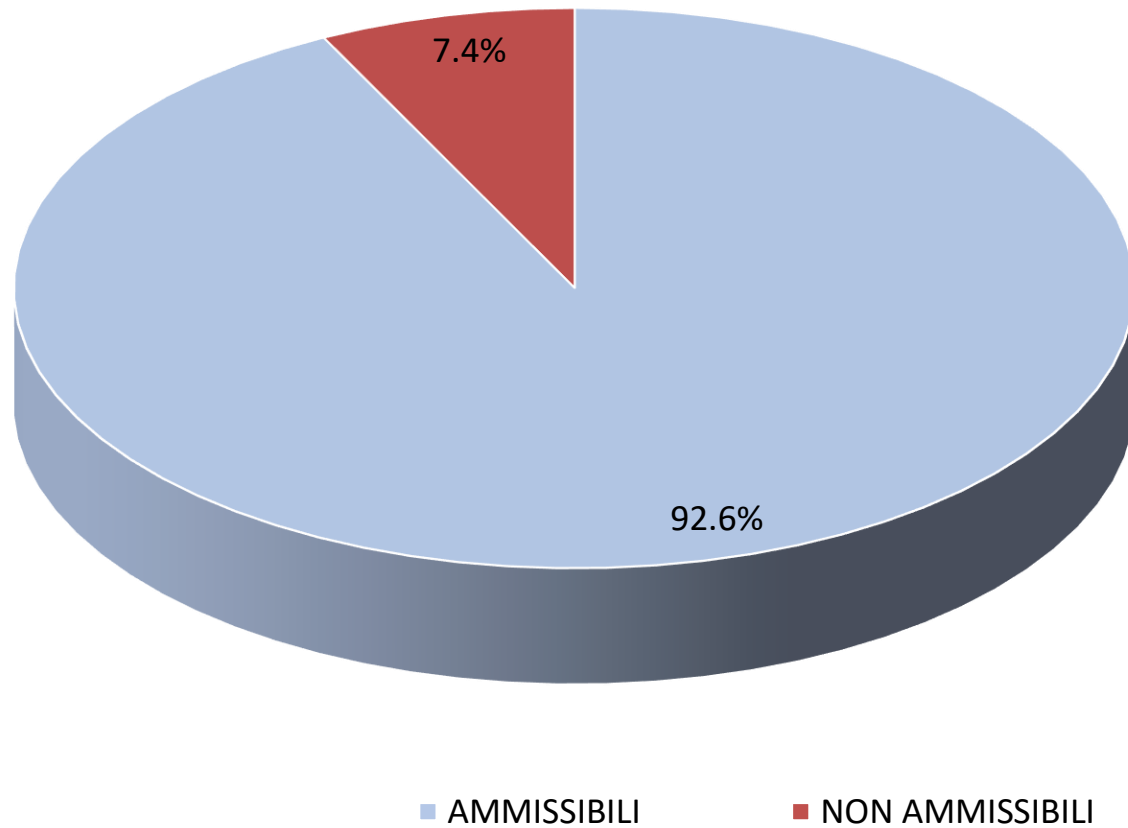
Chi sono i sicuramente non ammissibili alla NASPI



Chi sono i sicuramente non ammissibili alla NASPI



ELEGGIBILI DIS-COLL 2021



- collaboratori coordinati e continuativi, nonché gli assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio - iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, non pensionati e privi di partita IVA - che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione

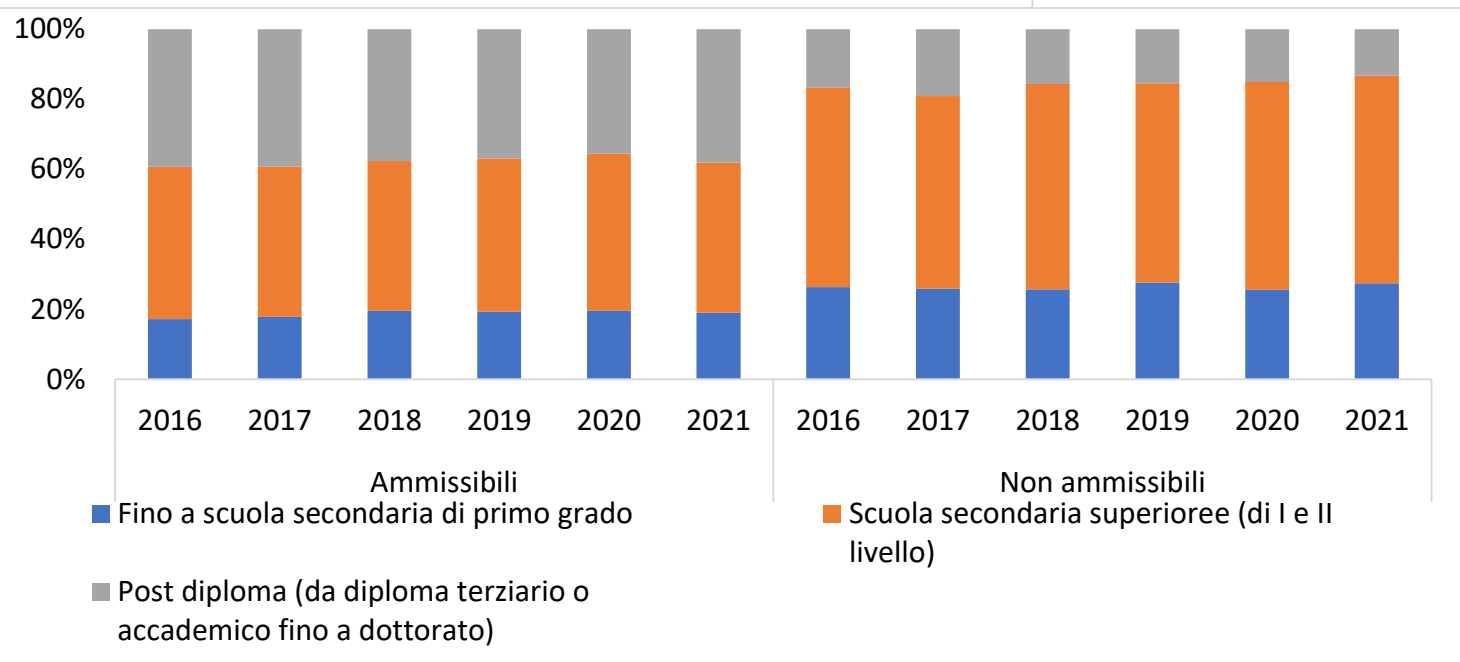
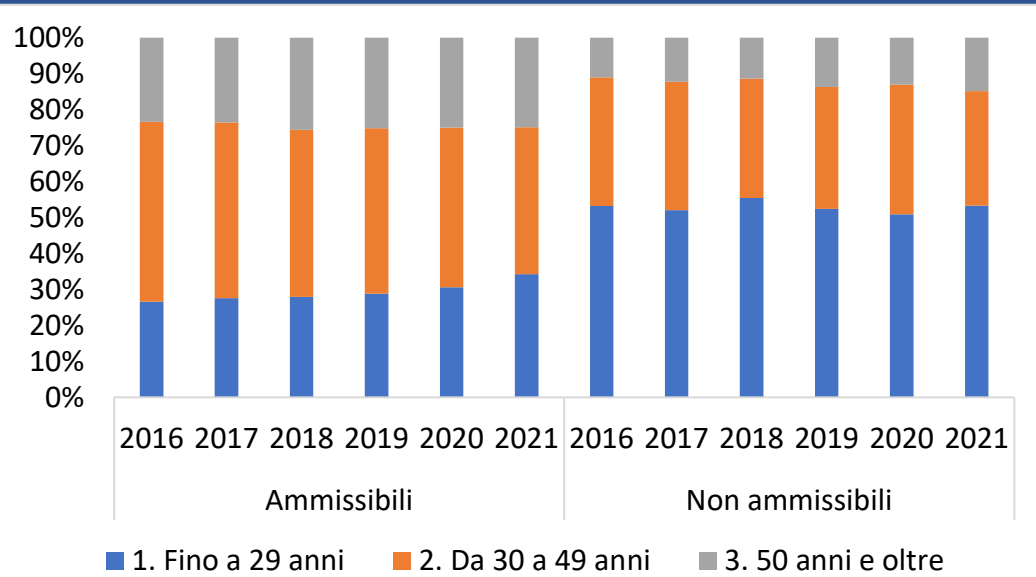
- "30 gg lavorati nell'anno di riferimento (di cessazione)" congiuntamente a "90 gg lavorati da 1 Gen anno precedente fino a data cessazione" (dal 07/03/2015 al 31/12/2015):

- "90 gg lavorati da 1 Gen anno precedente fino a data cessazione" (dal 01/01/2016 al 04/09/2019)

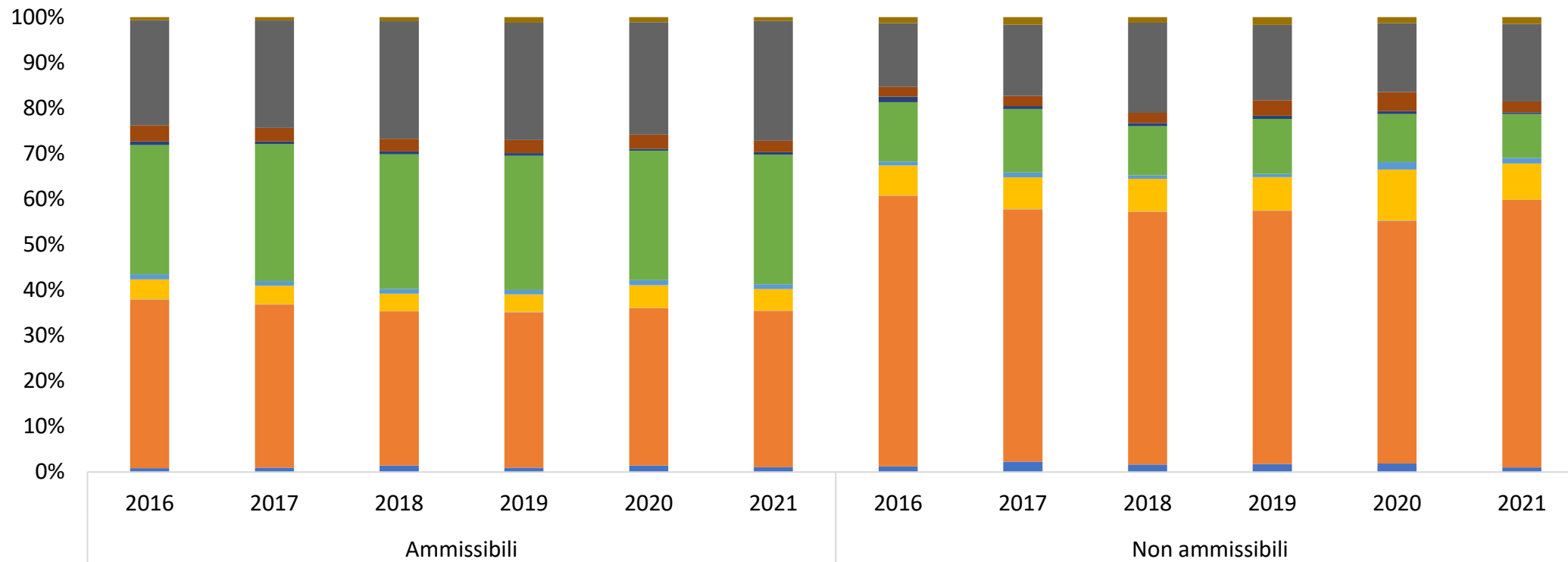
- "30 gg lavorati da 1 Gen anno precedente fino a data cessazione" (dal 05/09/2019)



Chi sono gli ammissibili e i sicuramente non ammissibili alla dis-coll



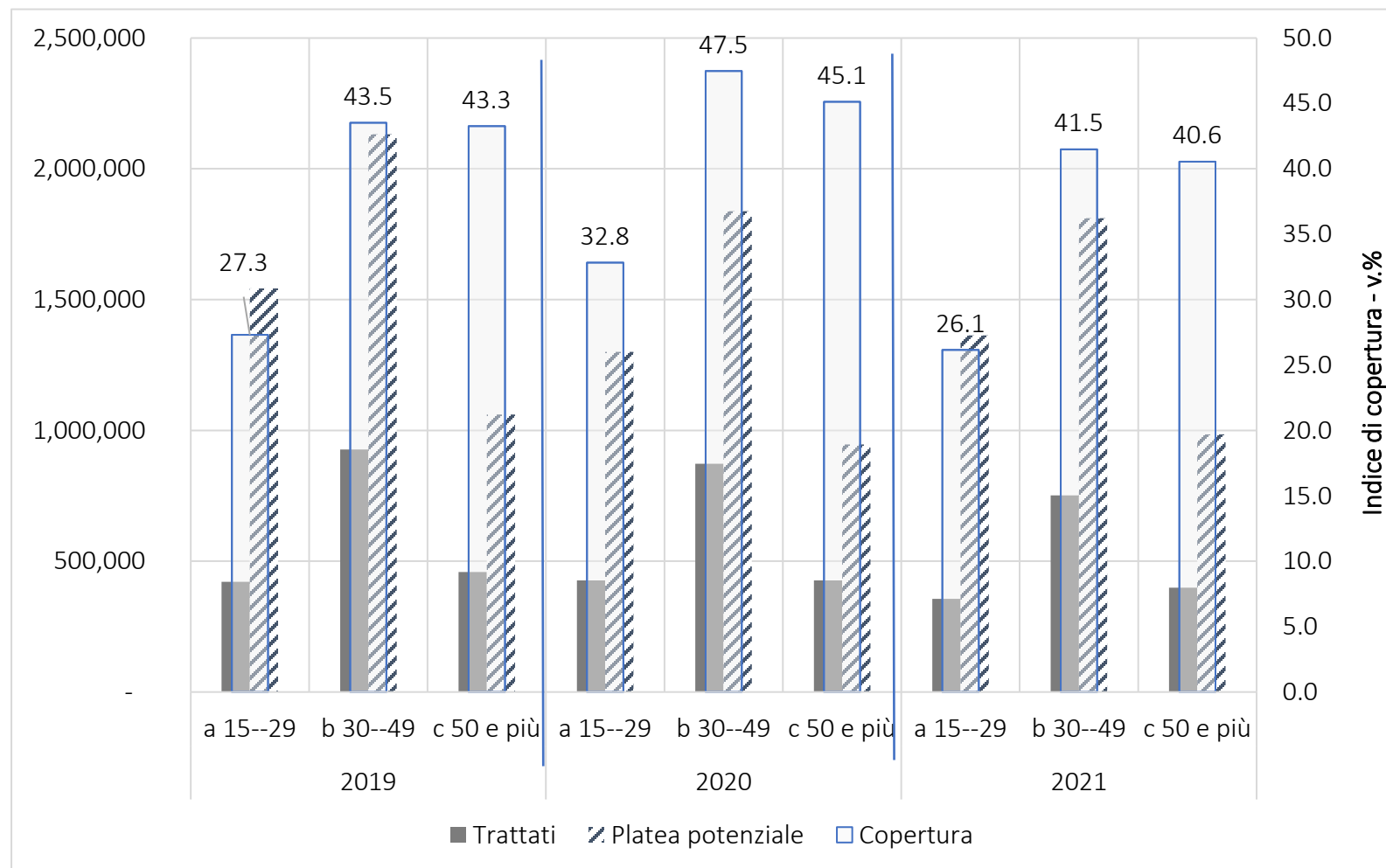
Chi sono gli ammissibili e i sicuramente non ammissibili alla dis-coll



- ALLOGGIO E RISTORAZIONE (I)
- ALTRI SERVIZI DI MERCATO (J,K,L,M,N)
- ATTIVITÀ DI RICERCA, SELEZIONE, FORNITURA DI PERSONALE (N78)
- COMMERCIO (G)
- COSTRUZIONI (F)
- ISTRUZIONE (P)
- LAVORI DOMESTICI E ALTRI SERVIZI ALLA PERSONA (S,T)
- MANIFATTURA, ESTRAZIONE E FORNITURE (B,C,D,E)
- P.A., SANITA', ATTIV. ARTIST. E SPORTIVE, ORGAN. INTERNAZ.LI (O,Q,R,U)
- TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO (H)



Beneficiari NASpl e platea potenziale (con o senza requisiti lavorativo e contributivo) per classi di età e indice di copertura



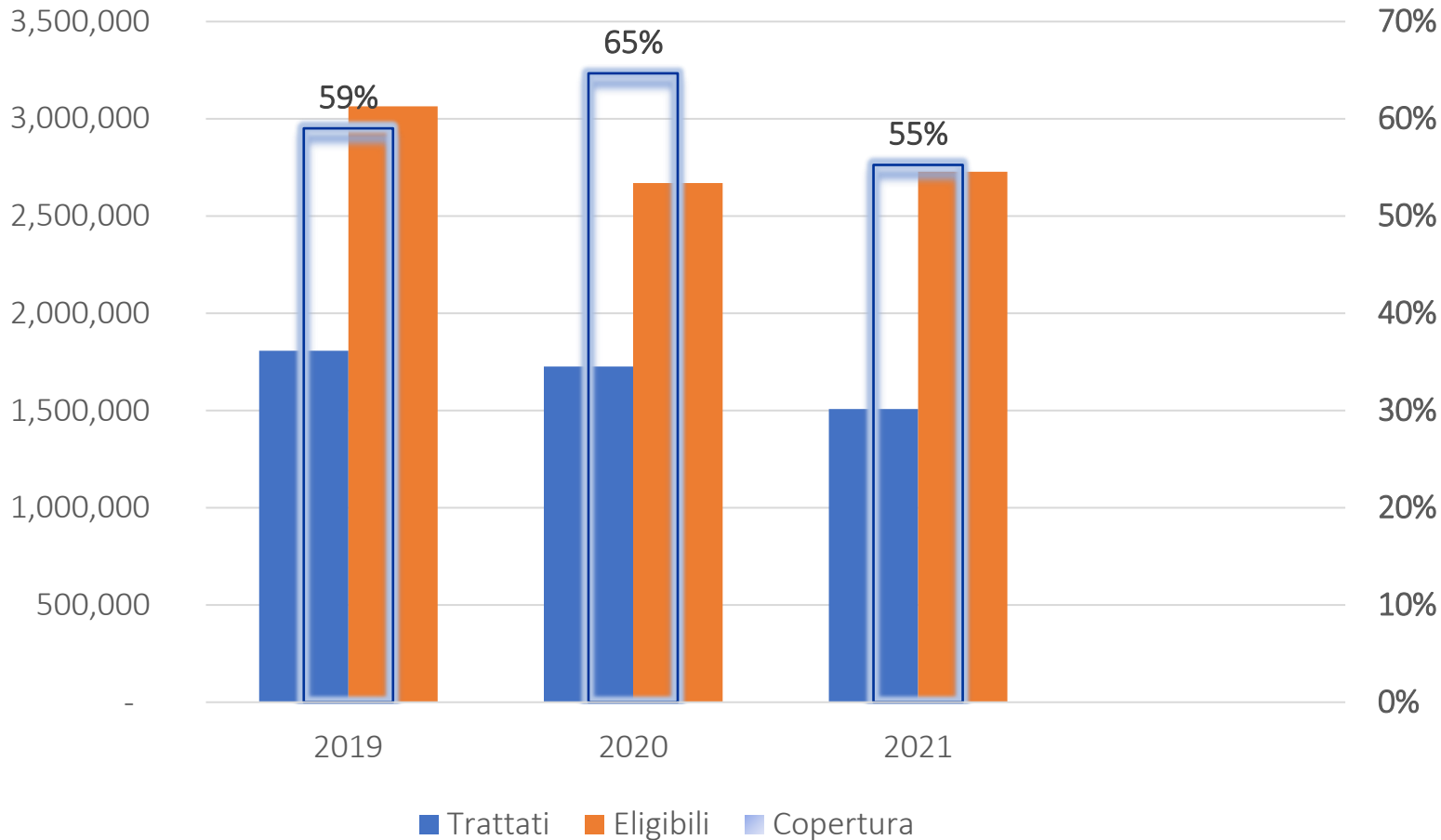
Prendendo in considerazione la platea potenziale (esclusi quindi il requisito contributivo e quello lavorativo), l'indice di copertura:

per le classi d'età maggiori, si attesta intorno al 45%, mentre per i giovani si conferma, ancora una volta, la difficoltà ad accedere alla NASpl

per le classe dei più giovani (15-29 anni), nelle annualità precedente e successiva l'anno pandemico, si attesta di qualche punto al di sotto del 30%



Beneficiari NASpl, eligibili e take-up – valori assoluti e percentuali



Ferme restando alcune citate indisponibilità di fonti che permettano di circoscrivere con massimo dettaglio la platea degli eligibili, il take-up:

raggiunge il livello massimo del 65% nell'anno della pandemia

era del 59% nel 2019

scende al 55% nel 2021



Primi risultati modello logistico che stima la probabilità di accedere alla NASpl per la popolazione eligibile

- essere **donna** aumenta la probabilità di accedere al beneficio (OddRatio = 1.36)
- avere la **cittadinanza straniera** la diminuisce (OddRatio = 0.7)
- **aver già usufruito della NASpl** (o dell'ASpl o Mini-Aspi) in passato, aumenta la probabilità di accedervi nuovamente (OddRatio = 2.0). Dunque **migliorare le procedure di accesso e l'informazione, rivolta a chi perde il lavoro, circa i requisiti e le modalità di accedere al beneficio potrebbe avere un effetto importante sul raggiungimento del target**
- l'appartenenza al settore intermediazione monetaria e finanziaria inibisce la richiesta di NASpl (OR=0.36), quella al lavoro domestico l'amplifica (OR=2.83). Sul piano più metodologico, la significatività del coefficiente associato nel settore dell'agricoltura (OR=0.27) può essere spiegato con un problema di identificazione dei lavoratori agricoli
- il lavoro intermittente presenta evidenti problemi di stima dei requisiti (contributivi e lavorativi) e il modello conferma che **i lavoratori intermittenti raramente accedono alla NASpl** (OR=0.146)
- **gli stagionali sono piuttosto "esperti",** trainati dai **disoccupati della Scuola** (OR=2.013)



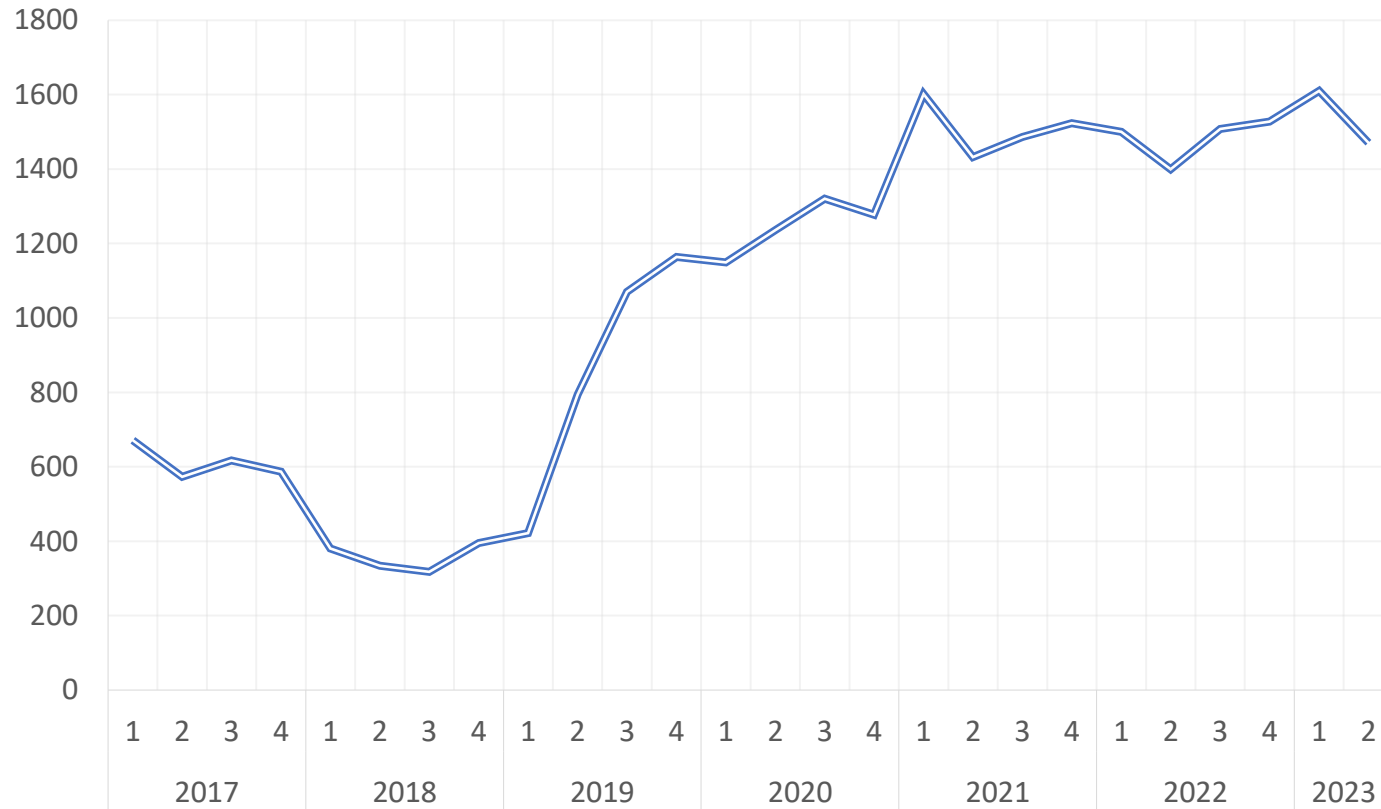
Primi risultati modello logistico che stima la probabilità di accedere alla NASpl per la popolazione eligibile

- più il **rapporto di lavoro è breve**, minore è la probabilità di accedere alla NASpl. Rispetto a rapporti di lavoro molto lunghi, ad un rapporto di lavoro di durata inferiore al mese raramente segue un trattamento (OR=0.101). Se si contano meno di 182 giornate lavorative complessive negli ultimi 4 anni difficilmente si accede alla NASpl (OR=0.435), probabile indicatore della difficoltà di stimare in modo esaustivo e corretto il requisito.

I risultati sui lavori intermittenti e sui rapporti di durata breve – al netto degli approfondimenti sui requisiti – sembrano identificare un **possibile problema di definizione del target della NASpl, ovvero una questione di costi opportunità o l'esistenza di asimmetrie informative in questa platea di lavoratori, già di per sé vulnerabili e bisognosi di maggiori protezioni e tutele.**



Sussidio di disoccupazione: quanti sono coperti?



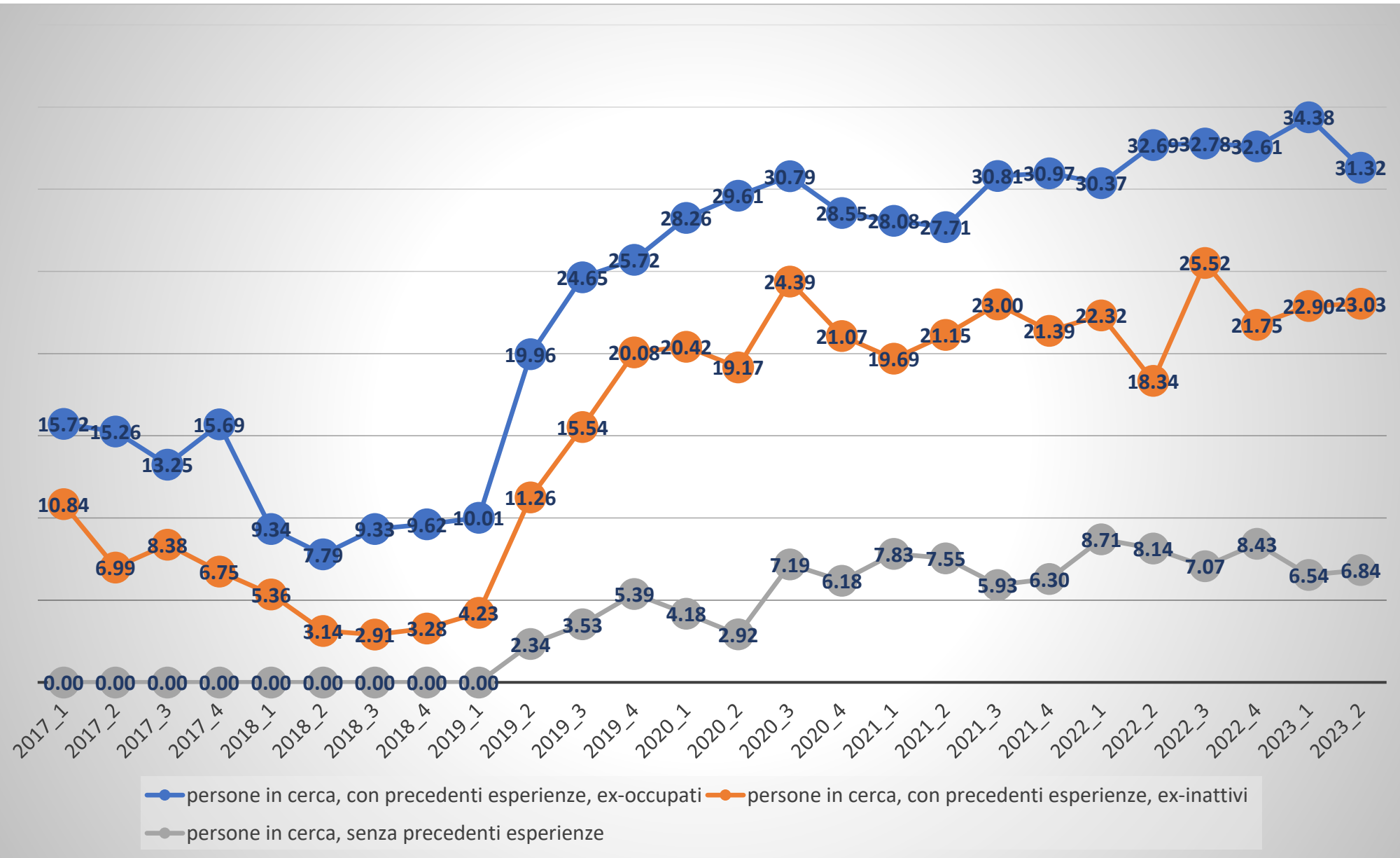
Fonte: elaborazione degli autori su dati LFS 2017- 2021

Disoccupazione + mobilità + reddito di cittadinanza.

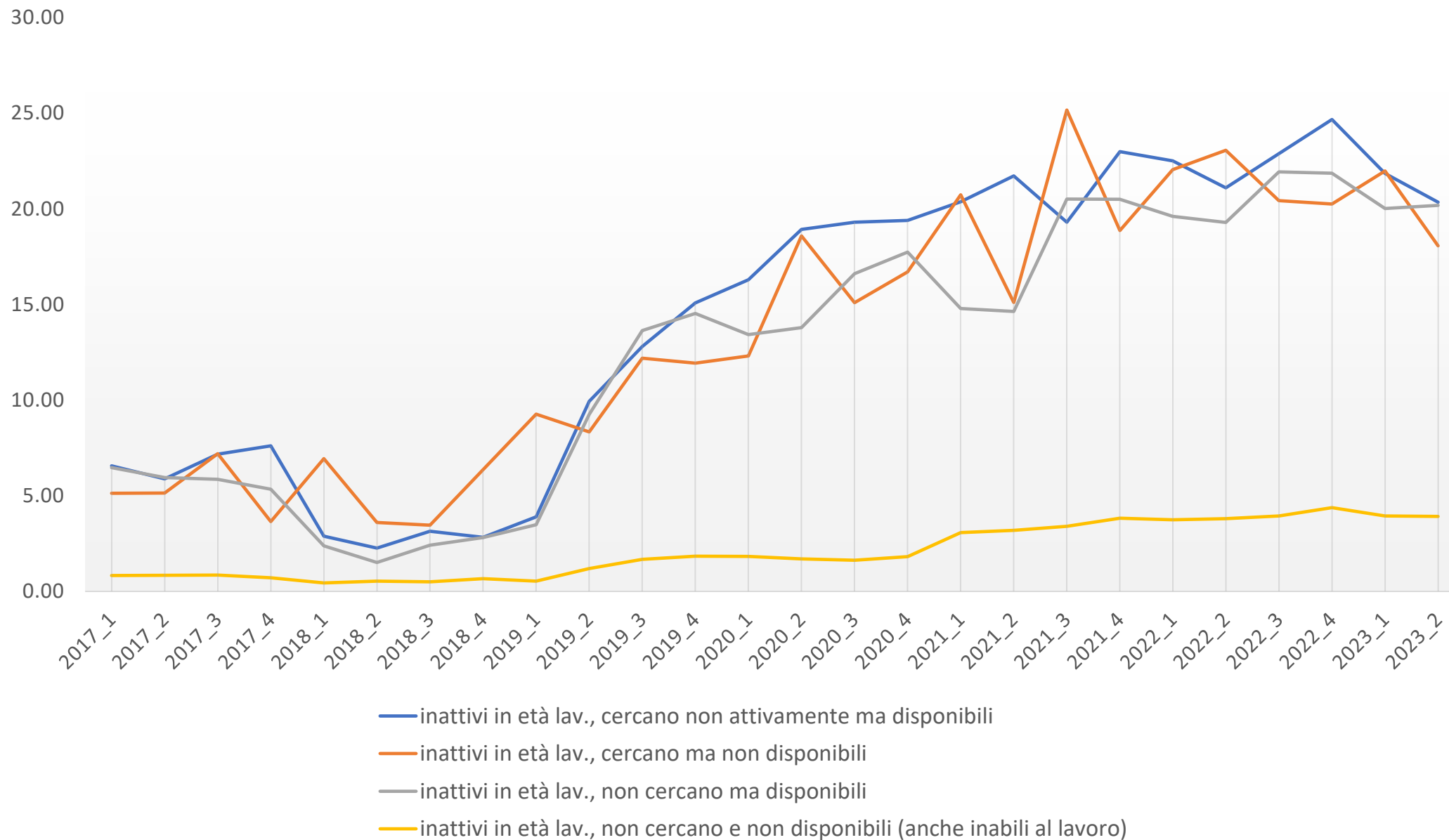
La domanda al 2023, era:
«QG04.α Nella settimana “DA LUNEDI’ ... A DOMENICA...” “NOME” percepiva un sussidio di disoccupazione (NASPI, DISCOLL, ISCRO, ALAS) OPPURE il reddito di cittadinanza OPPURE un’indennità di mobilità?»



Sussidio di disoccupazione, quanti sono coperti?



Sussidio di disoccupazione, quanti sono coperti?



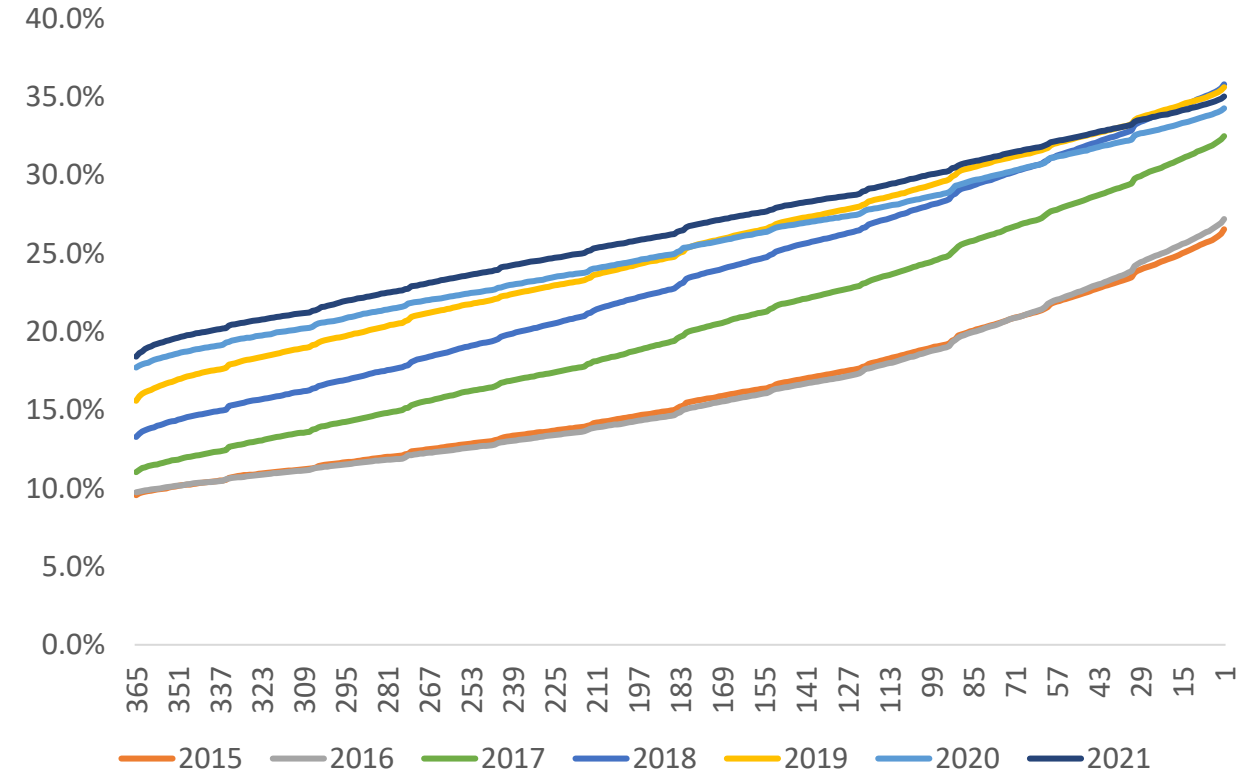
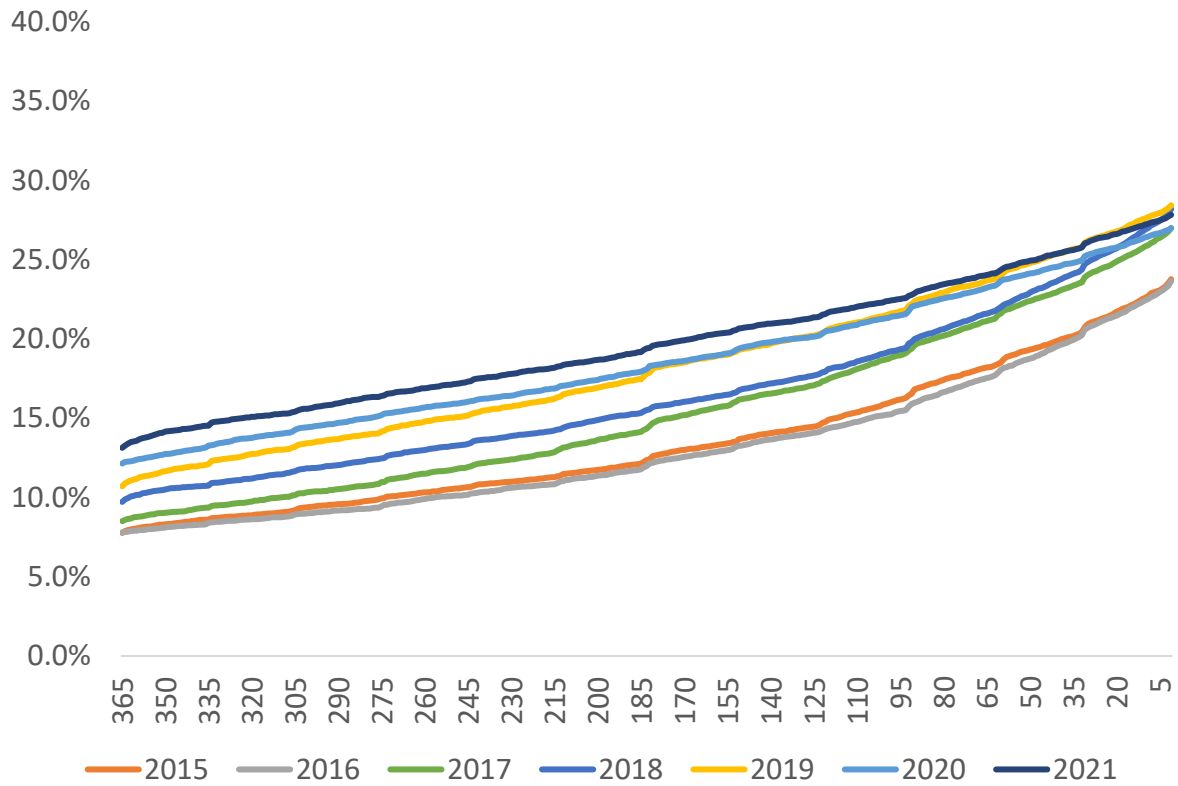
Sussidio di disoccupazione, cosa succede a quelli esclusi dall'Assegno di Inclusione?

Guardando al primo trimestre 2023 e posto che non possiamo distinguere tra disoccupazione e RdC, emerge una questione problematica in termini di copertura, rispetto all'abrogazione del RdC e alla scelta dei requisiti di accesso alla nuova misura:

- il 37% dei 20-29enni riceveva un sussidio e apparteneva a famiglie senza minori né ultra sessantenni (70mila persone)
- il 44% delle persone in "coppie con figli" nelle quali non ci sono persone occupate e tutti i componenti sono in età 20-59 anni beneficiavano di un sussidio (75mila persone)
- infine, se guardiamo a chi percepiva un sussidio emerge che di quelli che non avevano né minori né ultra 60enni in famiglia, il 32% erano beneficiari di un sussidio, per quanto riguarda quelli che avevano almeno uno dei requisiti che rendeva possibile accedere all'assegno unico, solo il 5% beneficiava del sussidio.



Beneficiari di misure di sostegno al reddito/controlli (al 2018) che sono transitati nel mercato del lavoro



Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021



Beneficiari di misure di sostegno al reddito/controlli (al 2018) che sono transitati nel mercato del lavoro

Per quanto riguarda i beneficiari delle misure di sostegno al reddito attivi nei due anni precedenti l'ingresso nella policy ovvero il 47% del totale, sono per la maggior parte dei casi a tempo determinato (il 60%). Tuttavia, il 40% aveva un contratto a tempo indeterminato che per definizione è maggiormente tutelante.

Il part-time è ben più rilevante delle medie nazionali ed in media il 77% dei contratti delle donne beneficiarie di Rel degli ultimi due anni prima dell'accesso alla policy era part-time. Quota che raggiunge il 90% nei casi di contratti più stabili. Un full-time avrebbe forse risolto il problema? Molto probabilmente sì...

Alla luce di quanto presentato, sembra che le attuali condizioni del mercato del lavoro non garantiscono, in molti casi, un reddito sufficiente e quindi anche chi nel mondo del lavoro riesce ad entrarci, circa il 70% dei casi di beneficiari Rel nel 2018, e ad entrarci anche in modo non marginale o sporadico (brevissime esperienze di lavoro), resta comunque povero e ha bisogno e diritto del sussidio di povertà.

Le ragioni che sembrano emergere dall'analisi sono legate alla precarizzazione delle condizioni lavorative. Anche la letteratura (Bavaro 2021) è d'accordo sul fatto che sulla *working poverty* abbia inciso la forte diffusione del part-time. La quota dei lavoratori part-time è infatti quasi triplicata dall'inizio del secolo raggiungendo circa il 30%. Da questo punto di vista, le riforme del mercato del lavoro (Pacchetto Treu, legge Biagi, Jobs Act) hanno contribuito ad incrementare la presenza di figure contrattuali che non garantiscono un orario lavorativo tale da assicurare un reddito dignitoso.



Considerazioni conclusive

- Scarsa copertura della disoccupazione nonostante nel 2015 (e nel 2021) i requisiti di accesso siano stati notevolmente rilassati
- L'eliminazione del requisito delle giornate lavorative Naspi non sembra aver avuto gli effetti di allargamento attesi sulla platea degli aventi diritto
- Vista la diffusione di tipologie di lavoro atipiche e frammentate, nonostante la durata del contratto la quantità di lavoro osservata potrebbe non essere sufficiente ad accedere al beneficio
- Anche chi è «coperto» lo è con trattamenti brevi e quindi a rischio di vulnerabilità
- Disfunzione critica rappresentata dagli ingressi periodici in NASpl di categorie di lavoratori stagionali e di precari strutturali (scuola) -> eventi prevedibili e comunque principalmente a carico della fiscalità (per due terzi)

- A causa della assenza di prestazioni a tutela dei disoccupati senza contribuzione, il RdC ha subito una eterogenesi dei fini ed ha protetto anche quest'ultima platea. Con la sua abrogazione si rinnova pertanto l'esigenza di una loro protezione oltre a quella dei lavoratori poveri e sottoccupati



Considerazioni conclusive

- E' necessario riformare la struttura del sistema di protezione sociale, per tenere finalmente conto dei nuovi rischi e bisogni creati dal mercato del lavoro e delle nuove crisi e del ruolo che ha avuto il regime del reddito minimo.
- Sembra necessario inserire in quel sistema un assegno sociale (una protezione assistenziale oltre che contributiva) contro la disoccupazione che schermi i lavoratori in crisi oltre ad un *inwork benefit* per quelli con redditi troppo bassi prima che cadano in una condizione di povertà e diventino beneficiari di un reddito minimo, anche considerando che non esiste più...

Una universalizzazione del sistema dovrebbe partire necessariamente dalla constatazione che una assicurazione non è di per sé universale se ad essa accedono solo quanti detengono il montante contributivo necessario e se l'evento protetto (la disoccupazione involontaria) si verifica. Chi entra in disoccupazione è molto spesso qualcuno che può prevedere l'evento: insegnanti, stagionali.

La strada percorsa nelle più recenti riforme – stressare, alleggerendo, il montante contributivo – sembra non è sufficiente a raggiungere l'obiettivo della universalizzazione e tantomeno l'aver mantenuto il sostegno ai redditi bassi solo su criteri familiari..



Prossimi passi

- Abbinare tutti i db possibili (lavoratori autonomi,..) in modo da avere la piena popolazione attiva
- Ricalcolare le popolazioni di riferimento per NASPI e DIS-Coll, gli inammissibili e il take-up
- Valutare il reinserimento occupazionale





Grazie per l'attenzione



www.inapp.org