

WORKING PAPER

INAPP WP n. 101

Analisi della riforma degli ammortizzatori sociali: il punto sulla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego

Marina De Angelis

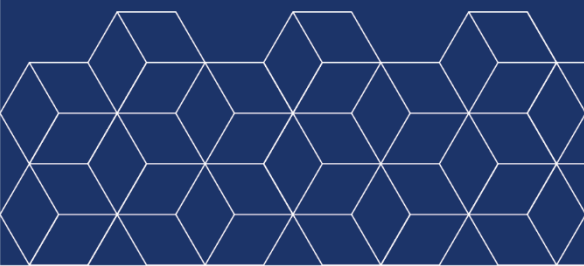
Massimo De Minicis

Roberto De Vincenzi

Dario Ercolani

Michelangelo Filippi

Manuel Marocco



Analisi della riforma degli ammortizzatori sociali: il punto sulla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego

Marina De Angelis

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
ma.deangelis.ext@inapp.org

Massimo De Minicis

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
m.deminicis@inapp.org

Roberto De Vincenzi

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
r.devincenzi@inapp.org

Dario Ercolani

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), Roma
ercolani@istat.it

Michelangelo Filippi

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
m.filippi.ext@inapp.org

Manuel Marocco

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
m.marocco@inapp.org

MARZO 2023

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità dei rispettivi autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente di appartenenza.

SOMMARIO: 1. La disciplina vigente: dal Jobs Act alla crisi sanitaria. – 2. Metodologia e strumenti di analisi: archivio SISCO e Inps; 2.1 Stima dei potenziali beneficiari della NASpI; 2.2 Confronto tra gli archivi NASpI e stima dei requisiti da Comunicazioni Obbligatorie. – 3. Primi risultati della analisi delle banche dati relative alla NASpI; 3.1 Inquadramento quantitativo; 3.2 Ingressi in trattamento e cenni sulle caratteristiche dei percettori NASpI; 3.3 I caratteri strutturali dei trattamenti: settori e sottopopolazioni. – 4. Prospettive di analisi e brevi conclusioni. – Allegato. – Bibliografia

INAPP – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia 33
00198 Roma, Italia

Tel. +39 06854471
Email: urp@inapp.org

www.inapp.org

ABSTRACT

Analisi della riforma degli ammortizzatori sociali: il punto sulla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego

Questo studio sintetizza i risultati di una attività che utilizza un nuovo giacimento informativo: gli archivi Inps integrati con Sistema Statistico Informativo delle Comunicazioni Obbligatorie (SISCO). Nel primo paragrafo è evidenziata la disciplina della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl), il principale istituto del sistema di assicurazione contro la disoccupazione. Quindi il secondo paragrafo analizza in profondità gli aspetti metodologici connessi alla individuazione della platea potenziale e degli eligibili. L'utilizzo di un archivio integrato ha permesso – attraverso una regressione logistica – un approfondimento valutativo delle determinanti l'accesso al trattamento, nonché un primo test sulla qualità delle procedure di selezione adottate. Il successivo paragrafo 3, infine, propone una sintesi mirata delle principali evidenze in termini di caratteristiche degli ingressi in trattamento e dei percettori, concentrando l'attenzione su settori e sottopopolazioni. Dopo l'individuazione delle possibili linee di sviluppo, sono tracciate brevi conclusioni.

PAROLE CHIAVE: ammortizzatori sociali, lotta alla disoccupazione, mercato del lavoro

This study summarises the results of an activity using a new information field: the Inps archives integrated with the Statistical Information System on Mandatory Communications (Sistema Statistico Informativo delle Comunicazioni Obbligatorie – SISCO). In the first paragraph, the regulation of the New Social Insurance for Employment, the main institution of the unemployment insurance system, is resigned. Then the second paragraph analyses in depth the methodological aspects related to the identification of the potential audience and the eligibles. The use of an integrated archive has allowed — through a logistic regression — an in-depth evaluation of the determinants of access to the treatment, as well as a first test on the quality of the selection procedures adopted. Finally, paragraph 3 below proposes a targeted summary of the main evidence in terms of the characteristics of the inputs into treatment and of the recipients, focusing on sectors and sub-populations. After the identification of possible lines of development, brief conclusions are drawn.

KEYWORDS: social shock absorbers, tackling unemployment, labour market

DOI: 10.53223/InappWP_2023-101

Citazione:

De Angelis M., De Minicis M., De Vincenzi R., Ercolani D., Filippi M., Marocco M. (2023), *Analisi della riforma degli ammortizzatori sociali: il punto sulla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego*, Inapp Working Paper n.101, Roma, Inapp

1. La disciplina vigente: dal Jobs Act alla crisi sanitaria

Analogamente alla precedente riforma del 2012, anche il cd. Jobs Act, la legge di delega per la riforma del mercato del lavoro adottata nel 2014 (legge n. 183/2014), auspicava un processo di traslazione delle tutele dei lavoratori, *dal* rapporto di lavoro *al* mercato, in attuazione della cd. flexicurity, la strategia di riforma dei sistemi di protezione sociale auspicata in sede europea.

Almeno dal punto di vista sistematico, il legislatore del Jobs Act ha mostrato attenzione ai suggerimenti di policy europei e, pertanto, contemporaneamente alla riforma del regime di tutela in caso di licenziamento illegittimo (D.Lgs. n. 23/2015) fu approvata la nuova disciplina degli “ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria” (D.Lgs. n. 22/2015). I tre principali principi ispiratori di questo ulteriore *restyling* sono stati fissati dalla legge delega: omogeneizzazione degli istituti vigenti in un unico trattamento, rafforzando il suo carattere assicurativo; universalizzazione del campo di applicazione di questo unico trattamento, da estendere sino all’area del lavoro autonomo economicamente dipendente; introduzione – eventuale – di un nuovo sussidio, a carattere non contributivo, rivolto ai disoccupati involontari in condizione economica di bisogno¹. Dall’esame dei principi e criteri direttivi della delega, seppur generici, si ricavava, fin da subito, un rafforzamento della logica di corrispettività e una correlativa riduzione della solidarietà del sistema (Liso 2015).

In attuazione della delega, pertanto, il D.Lgs. n. 22/2015 ha stabilito che dal 1° maggio 2015 decorreva la Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI). Rispetto alla delega, il principio della omogeneizzazione dei trattamenti è stato solo in parte realizzato: se la NASpI è frutto della fusione disciplinare dei due trattamenti riconosciuti nel caso di perdita involontaria di un lavoro subordinato, del tutto disatteso rimaneva invece l’altro criterio e principio di delega, in quanto sopravvive un trattamento ad hoc per i lavoratori autonomi (la DIS-COLL).

Limitando qui l’attenzione al lavoro dipendente, rispetto al passato, rimane invariato il campo di applicazione e cioè le tipologie di lavoratori protetti (sostanzialmente tutto il lavoro dipendente) e l’evento protetto ossia la disoccupazione involontaria: quella cioè conseguente al licenziamento o allo scadere del termine di durata del contratto, e non dovuta a dimissioni o a risoluzione consensuale; a meno che quest’ultima non sia avvenuta nell’ambito della procedura di conciliazione davanti agli uffici territoriali del Ministero del Lavoro.

Rispetto alla disciplina precedente più recente (ASpI e Mini-ASpI) rimangono poi invariate in particolare le condizioni di fruizione (decadenza, sospensione e cumulo con altri redditi²) e il

¹ Per una ricostruzione e anche una simulazione di attuazione della delega si veda Sacchi (2014).

² La riforma Fornero prevedeva però l’incompatibilità tra retribuzione da lavoro subordinato e percezione del trattamento di disoccupazione (Bozzao 2015). Per il resto la nuova disciplina è largamente simile a quella precedente e la compatibilità e cumulabilità della prestazione sono modulate in ragione dell’importo del reddito annuale derivante da tale attività: se questo è superiore al reddito minimo escluso da imposizione fiscale si decade, a meno che la durata del rapporto di lavoro non superi i sei mesi, perché in questo la NASpI è sospesa d’ufficio. Se invece il reddito derivante dalla nuova attività è inferiore a questa soglia, il trattamento si conserva ed è parzialmente cumulabile con il nuovo reddito da lavoro (in analogia a quanto previsto in caso di svolgimento di lavoro autonomo).

finanziamento³. Le novità, invece, si registrano tutte sul lato dei requisiti di accesso e sulla misura della prestazione (durata, misura e *decalage*).

La NASpl, in primo luogo, presenta un ampliamento della platea dei potenziali beneficiari rispetto al passato (per meglio dire rispetto alla ASpl), ottenuta mediante la consistente riduzione dei requisiti di accesso: fin dalle origini della assicurazione contro la disoccupazione involontaria erano richiesti almeno due anni di anzianità assicurativa e almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente; ora, generalizzando il montante contributivo richiesto per la Mini-ASpl, divengono sufficienti poco più di 3 mesi di contribuzione (13 settimane), i quali vanno ricercati non più nei 12 mesi precedenti (come era appunto previsto per la Mini-ASpl), ma nei 4 anni precedenti. Proprio per controbilanciare la previsione di un arco temporale così esteso preso in considerazione per la verifica del montante, si introduceva un requisito volto alla verifica della attualità dell'*attach* con il mercato del lavoro: 30 giorni di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti l'evento disoccupazione. In sostanza, se si guarda ai requisiti di accesso, bisogna concordare con quanti hanno sostenuto che la NASpl "non rappresenta un nuovo istituto, piuttosto una versione quantitativamente 'rimodulata' della Mini-ASpl" (Di Stefano 2015, 5).

D'altro canto, a controbilanciare la riduzione dei requisiti di accesso corrispondeva, come previsto dalla delega, il rafforzamento del criterio assicurativo; in altre parole, misura e durata del trattamento, in particolare quest'ultima, vengono più strettamente collegati alla "pregressa storia contributiva del lavoratore". Così è raddoppiato (da 2 a 4 anni) l'arco temporale considerato per il calcolo della retribuzione di riferimento, cui si applicano le aliquote per determinare l'importo della indennità di disoccupazione, che non sono state, invece, modificate. Si continuava ad applicare comunque un tetto massimo mensile rivalutato annualmente. Sulla misura della NASpl, in senso ristrettivo rispetto al passato, pesava anche la maggiore severità della nuova disciplina del *decalage*: per disincentivare la trappola da disoccupazione e incentivare la ricerca di nuova occupazione, oltre al legame con le politiche di attivazione lavorativa, il meccanismo di riduzione progressiva della NASpl, veniva anticipato (da 6° al 4° mese di fruizione), sebbene con una progressione inferiore per intensità rispetto al passato (3% ogni mese).

Ma è soprattutto dalla durata del trattamento che si evince la volontà di legare la NASpl al montante contributivo accumulato. Mentre prima la durata dell'indennità era rapportata all'età del disoccupato – a esprimere un principio di solidarietà in favore dei soggetti che a causa dell'età potrebbero avere maggiore difficoltà nel reperire una nuova occupazione – ora il disoccupato ha diritto a un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione versata negli ultimi quattro anni. Si passa cioè dal riconoscimento di una durata maggiore per i lavoratori più anziani, i quali, d'altro canto, sono quelli che hanno versato il premio per più lungo periodo, a una durata direttamente proporzionale alla contribuzione pregressa: insomma non si tiene conto della condizione personale del disoccupato sul mercato (Bozzao 2015). A ulteriore conferma della stretta corrispondenza tra premio versato e

³ Dal 2012 il finanziamento della prestazione contro la disoccupazione avviene sulla base di tre tipologie di contributi datoriali, uno ordinario e due straordinari (Bozzao 2014). Accanto ai contributi ordinari, fu introdotto un 'contributo addizionale', dovuto dai datori di lavoro in caso di stipula di contratti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato – rimborsabile in caso di stabilizzazione – e pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali e, infine, il cd. ticket di licenziamento, posto a carico dei datori di lavoro per tutti i casi di interruzione del rapporto di lavoro diversi dalle dimissioni (compresi gli apprendisti).

durata, come previsto per la Mini-ASpl, i periodi che hanno dato già luogo alla erogazione di altre prestazioni di disoccupazione non possono essere nuovamente conteggiati per stabilire la durata della nuova prestazione. Proprio questa regola, come in passato, sfavorisce quanti hanno carriere lavorative che alternano periodo di occupazione alla disoccupazione (stagionali), tanto che, perlomeno in sede di prima applicazione, è stato necessario neutralizzare gli effetti di questa previsione⁴.

L'altra novità della riforma del 2015, che avrebbe dovuto attenuare la stretta corresponsività assicurativa, imprimendo un minimo di afflato solidaristico al nuovo sistema (Liso 2015) era rappresentata da un altro istituto, l'Assegno di disoccupazione (ASdI)⁵. Comunque, la misura, introdotta con grande cautela, fu del tutto superata e inglobata nel Reddito di inserimento (Rel) (D.Lgs. n. 147/2017).

In conclusione, la riforma del 2015 lasciava intatti i caratteri tradizionali della assicurazione sociale in caso di disoccupazione involontaria, anzi rinforzando, come visto, il legame tra intensità della protezione e storia contributiva (e lavorativa) pregressa del disoccupato.

Proprio i limiti derivanti dalla persistenza dei caratteri tipici del sistema sono, per così dire, deflagrati durante la crisi occupazionale e produttiva indotta dalla emergenza sanitaria nel 2020. Come per quella del 2008-2009, si è pertanto dovuto agire *fuori sistema* e, al contempo, si è deciso di privilegiare la conservazione dei posti di lavoro, ampliando la sfera di applicazione delle tutele in costanza di rapporto di lavoro; diversamente dal passato, queste sono state anche accompagnate dalla previsione iniziale di un generalizzato divieto di licenziamento per ragioni economiche. Senza entrare troppo nel dettaglio⁶, la vera novità è stata invece l'introduzione, confusa, e più volte rimodulata sulla scorta delle emergenze, di una pluralità di sussidi *ad tantum* proprio volti a coprire, in via emergenziale, i vuoti di protezione derivanti dalla impostazione assicurativa-occupazionale del sistema. Il campo di applicazione soggettivo delle misure introdotte, fin dall'affacciarsi della crisi sanitaria, testimoniano la diversità e pervasività di quella crisi, ma anche una sorta di 'presa d'atto' delle caratteristiche del mercato del lavoro attuale. Tuttavia, piuttosto che rimodulare il regime di protezione in caso di disoccupazione involontaria fin qui esaminato, sono state finanziate, anche qui completamente 'fuori sistema', una pluralità di indennità *ad tantum* a protezione del reddito di lavoratori autonomi in attività, nonché di alcune categorie speciali di lavoratori dipendenti (stagionali del turismo e dell'agricoltura e lavoratori dello spettacolo), dotate di una disciplina unitaria, relativamente a *quantum*, regime di cumulabilità e compatibilità e istanza di accesso, ma fortemente differenziata per platea, requisiti di eligibilità e relativa disponibilità finanziaria. Nessuna di queste misure, peraltro, ha superato il periodo dell'emergenza sanitaria: hanno cioè puntellato il sistema solo durante il periodo dell'emergenza sanitaria.

Questa doppia protezione in deroga – Cassa integrazione Guadagni e le cd. indennità Covid – nonché il blocco dei licenziamenti, hanno determinato, come avvenuto durante la precedente crisi, la scarsa

⁴ Il D.Lgs. n. 148/2015 per un periodo limitato di tempo (tra il maggio e il dicembre 2015), nonché per mansioni e settori specifici (lavoratori con qualifica di stagionali del turismo e degli stabilimenti termali, aveva stabilito che non operasse questa neutralizzazione ai fini del calcolo della durata della NASpl. La deroga comunque operava solo se entro una soglia massima di durata (6 mesi).

⁵ Esso consisteva in un sussidio (cioè un trattamento non contributivo) in favore dei disoccupati in condizioni di bisogno, volto a superare l'ormai storico ritardo italiano accumulato in materia, rispetto all'esperienza europea.

⁶ Per maggiori approfondimenti cfr. Caffio (2020).

attenzione rivolta alla disciplina del sostegno al reddito in caso di disoccupazione; la disciplina della NASpl⁷ è quindi rimasta pressoché immutata durante quella fase. Comunque, alcuni dei rimaneggiamenti varati allora sono divenuti strutturali, grazie alla legge di Bilancio per il 2022⁸.

In primo luogo, sono stati rilassati i requisiti di eligibilità, rendendo strutturale una modifica emergenziale e cioè il superamento del minimale requisito di anzianità lavorativa (30 giornate negli ultimi 12 mesi)⁹. L'abrogazione, tendenzialmente, amplia la platea potenziale dei beneficiari, in particolare a favore di lavoratori discontinui¹⁰, ma la vera barriera, come più volte detto, deriva dal carattere assicurativo e occupazionale della tutela.

In secondo luogo, sempre in continuità – parziale – con una previsione introdotta durante la pandemia, è stata mitigata la severità del *decalage*: dal 1° gennaio del 2022 l'importo si riduce del 3% ogni mese a partire dal 6° mese di fruizione (non più dal 4°), mentre per i cinquantenni dall'8° mese. Altre modifiche, invece, sono state temporanee. Alcune perché strettamente connesse con il lockdown e cioè con l'esigenza di limitare la mobilità personale. Da marzo a giugno 2020 sono stati, così, congelati tutti gli obblighi di attivazione lavorativa di cui è intessuto l'ordinamento¹¹ e, sempre con la stessa finalità, per tutti gli eventi di disoccupazione del 2020, è stato esteso il termine entro il quale, pena decadenza, doveva essere presentata l'istanza per la NASpl (da 68 a 128 giorni, decorrenti dalla data di cessazione del rapporto di lavoro)¹². Altre misure non riconfermate incidevano, invece, su importo e durata della NASpl; si era cioè ritenuto indispensabile, in particolare durante il lockdown, rafforzarne il contenuto. Durante il 2020 è stata prorogata la durata di alcuni trattamenti¹³, mentre nel 2021 (fino a dicembre) il *decalage* è stato del tutto sospeso¹⁴.

2. Metodologia e strumenti di analisi: archivio SISCO e Inps

2.1 Stima dei potenziali beneficiari della NASpl

La procedura di identificazione della popolazione che potenzialmente può accedere alla NASpl, è stata implementata mediante l'uso delle Comunicazioni Obbligatorie (COB) archiviate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali¹⁵. SISCO è lo strumento di raccolta dei flussi di assunzioni,

⁷ E anche la DIS-COLL.

⁸ Legge n. 234/2021, art. 1, commi 191-257.

⁹ La sospensione è stata introdotta, per la prima volta, dal cd. decreto Sostegni (decreto-legge n. 41/2021) e si è protratta dal marzo a dicembre del 2021 (art. 16).

¹⁰ Dal 2022 sono stati espressamente ricompresi tra i beneficiari gli operai agricoli a tempo indeterminato dipendenti dalle cooperative e loro consorzi.

¹¹ L'art. 40 del decreto Cura Italia (decreto-legge n. 18/2020), ferma restando la fruizione dei benefici economici, sospose, in via generale, gli obblighi di attivazione al lavoro e i termini di convocazione da parte dei centri per l'impiego.

¹² Cfr. art. 33, decreto Cura Italia.

¹³ I trattamenti in scadenza tra marzo e aprile 2020 sono stati prorogati di due mesi dal decreto Rilancio (Cfr. art. 92, decreto-legge n. 34/2020), quelli in scadenza tra maggio e giugno 2020 (compresi quelli già prorogati) sono stati prorogati di due mesi dal cd. decreto Agosto (cfr. art. 5, decreto-legge n. 104/2020).

¹⁴ Da giugno a dicembre 2021. Cfr. art. 38, decreto-legge n. 73/2021 (cd. decreto Sostegni bis).

¹⁵ La fornitura posseduta dall'Inapp, gestita dal Servizio Statistico, riguarda un campione di rapporti di lavoro cessati opportunamente pesati al fine di riprodurre l'universo delle prestazioni.

trasformazioni, proroghe e cessazioni dei rapporti di lavoro (RL) dipendente e parasubordinato, nonché delle principali caratteristiche relative ai lavoratori e ai datori di lavoro coinvolti.

La ricostruzione della popolazione potenziale di individui eligibili alla NASpl (De Vincenzi e Filippi 2022) è basata sullo studio dei cinque requisiti e regole esposti nel paragrafo precedente:

- avere un rapporto di lavoro subordinato;
- aver perduto involontariamente quel rapporto di lavoro;
- non essere stato impiegato nel settore agricolo;
- essere disoccupato al momento della richiesta di accesso alla prestazione e disponibile al lavoro;
- non aver iniziato un nuovo lavoro prima del nono giorno successivo alla data di cessazione del RL.

Operativamente, la fornitura COB presente presso i server Inapp è relativa ai rapporti di lavoro cessati dal primo trimestre 2009, corredati di una serie di informazioni anagrafiche e professionali. Accanto a ogni RL sono stati costruiti cinque variabili dicotomiche (flag) relative alle suddette regole.

La costruzione dei primi tre flag è di tipo tematico. Utilizzando le informazioni presenti nelle COB, sono state individuate le modalità di variabile corrispondenti a quelle ritenute più verosimili, come da seguenti passi.

Passo 1. Selezione dei contratti di lavoro subordinato (FLAG_SUBOR).

Passo 2. Selezione dei motivi di cessazione di lavoro involontaria (FLAG_CESS_INV), ivi compresa la scadenza naturale dei contratti a termine.

Passo 3. Lavoro nel settore non agricolo (FLAG_LAV_NO_AGR): nelle COB è presente una variabile, denominata flg_lavoroagr, che permette la selezione dei lavoratori agricoli afferenti o meno al settore di attività dell'agricoltura.

Passo 4. Lo stato di disoccupazione viene rilevato escludendo dal campo di osservazione le cessazioni che ricadono in un RL attivo, cioè un altro periodo lavorativo dello stesso individuo. Di conseguenza viene attivato un flag – FLAG_NO_ALTRORAPP – quando invece la cessazione del RL avviene in un momento in cui non è in corso alcun altro RL.

Passo 5. Traducendo la norma che prevede il cd. periodo di carenza (il sostegno economico decorre della fine dell'ottavo giorno successivo alla cessazione del RL), viene utilizzato il FLAG_GG9 per selezionare gli individui che, dopo aver cessato un RL, non ne sottoscrivono uno nuovo prima del nono giorno successivo alla cessazione oggetto di analisi.

Individuati i RL e i relativi soggetti potenzialmente eligibili, sono stati studiati i seguenti criteri effettivi di accesso alla NASpl.

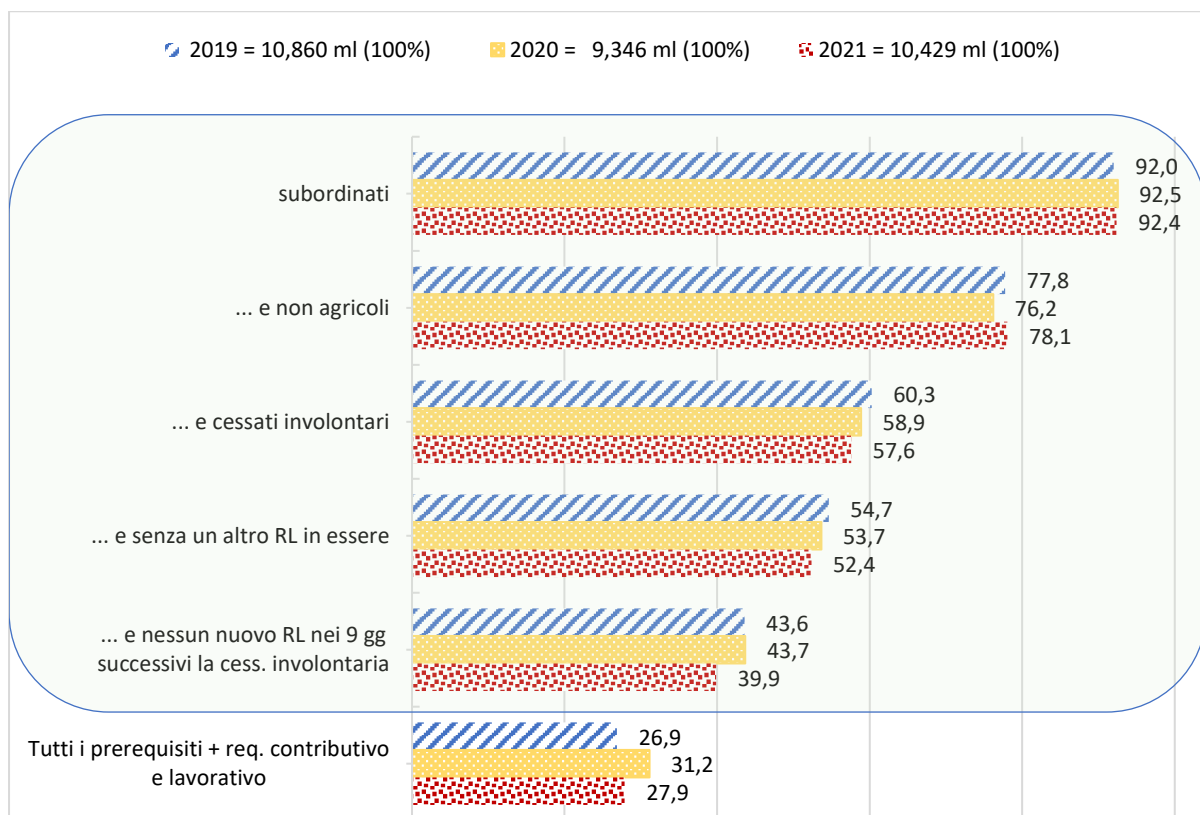
(A) Avere un montante contributivo minimale (13 settimane valide di contribuzione che vanno ricercate nei 4 anni precedenti). La misura in giornate degli aspetti contributivi non è immediata poiché le informazioni previdenziali non sono presenti nell'archivio COB; di conseguenza è stato costruito un flag dicotomico approssimando il montante di contribuzione versata al numero di giorni lavorati (FLAG_4A). Operativamente, per ogni RL cessato sono stati osservati tutti i RL svolti dallo stesso individuo dalla data di cessazione sino a 4 anni prima e il flag è stato valorizzato se l'individuo ha lavorato in quel periodo almeno 13 settimane facendo attenzione a non considerare

i periodi di sospensione dal lavoro e i periodi di lavoro sovrapposti che ovviamente sono stati contati una sola volta.

- (B) Fino al marzo 2021, avere, a prescindere dal montante, un numero minimo di giornate lavorative effettive pari a 30 giorni in un anno. Per ogni RL cessato, è stato valorizzato il FLAG_1A utilizzando lo stesso principio descritto per il FLAG_4A ma con riferimento al periodo che va dalla data di cessazione sino a un anno prima.

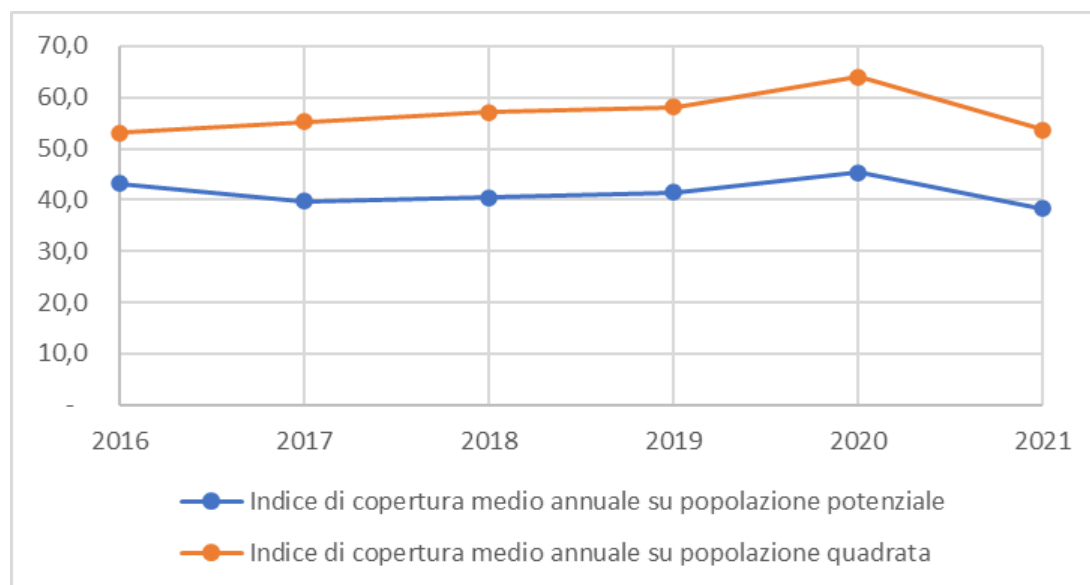
Nella figura 1 che segue è mostrata la consistenza (in termini di quote percentuali) dei RL che soddisfano potenzialmente i criteri di accesso alla NASpl.

Figura 1. Quota di RL cessati che soddisfano i requisiti di accesso alla NASpl, anni 2019-2021



Fonte: elaborazioni Inapp su dati SISCO

La figura 1 evidenzia l'elenco delle condizioni di verifica della disoccupazione involontaria (platea potenziale), mentre l'ultimo requisito individua, all'interno della popolazione potenziale, quella eleggibile alla NASpl. Questa procedura di selezione delle platee potenziali e degli eleggibili (o platea 'quadrata'), messa a confronto con l'insieme dei trattamenti di NASpl per mese o per anno di cessazione del RL 'agganciato' (come nella figura 2), produce l'indice di copertura medio annuale della NASpl, sia sulla popolazione potenziale (senza o con requisiti contributivo e lavorativo), indice che in questo caso oscilla intorno al 40%, sia sugli eleggibili, con valori compresi tra il 53% e il 64% registrato, non a caso, nel 2020.

Figura 2. Indice di copertura medio annuale della NASpl su platea potenziale e platea 'quadrata', anni 2016-2021

Fonte: elaborazioni Inapp su dati SISCO

2.2 Confronto tra gli archivi NASpl e stima dei requisiti da Comunicazioni Obbligatorie

Nel paragrafo precedente si è illustrata la procedura che stima la presenza/assenza dei requisiti per l'accesso alla NASpl basandosi sulle informazioni presenti nelle Comunicazioni Obbligatorie. Da questa fonte si possono rilevare alcuni requisiti in modo preciso e puntuale (per esempio la causa di cessazione o il tipo di rapporto di lavoro), altri devono essere stimati (per esempio i requisiti contributivi e retributivi). Altri eventi ancora, che escludono l'accesso alla NASpl, non sono osservabili (per esempio l'avvio di un'attività autonoma). Una volta stimata l'eligibilità per la NASpl, l'analisi svolta è volta a misurare quante e quali di queste cessazioni danno effettivamente origine alla prestazione e a identificare quali sono gli aspetti più critici.

Questa indagine si basa sul collegamento dell'archivio Inps dei trattamenti con le Comunicazioni Obbligatorie. Si tenga presente che nel seguito del capitolo i numeri presentati fanno riferimento a un campione di individui: i dati forniti da Inps, infatti, non riguardano l'universo ma un campione casuale e rappresentativo di persone (con un rapporto di campionamento di circa 1:7.6).

L'attuale procedura di *linkage*, che contempla dati riferiti alle annualità 2016-2021, giunge a un matching esatto¹⁶ per 1,35 milioni di trattamenti su 1,42 milioni, pari a circa il 95% delle NASpl erogate per il campione considerato. Questo 5% di mancato abbinamento è formato da individui di cui non si trovano rapporti di lavoro¹⁷ (circa 26mila, 1.8% del totale) e da soggetti con rapporti di lavoro che terminano in date non compatibili con la cessazione registrata per la NASpl (circa 45.000, il 3.2%).

¹⁶ La data di cessazione registrata nelle COB e quella presente nei record NASpl sono coincidenti (o al più distanti per non più di due giorni). Non è presente nei dati della fornitura NASpl il codice del datore di lavoro.

¹⁷ Alcune categorie di lavoratori sono escluse dai dati COB forniti, ad esempio i marittimi (modello Unimare).

Per i trattamenti NASpl associati a una Comunicazione Obbligatoria diventano disponibili i 'flag' relativi ai criteri di eligibilità. Tutti i criteri sono soddisfatti per 1,26 milioni di NASpl (pari al 93.2% di 1,35 milioni di NASpl associate con COB). Circa 92mila NASpl sono attribuibili a rapporti di lavoro e cessazioni che, per quanto osservabile, non soddisfano tutti i requisiti. Si evidenziano tre cause principali:

1. la causa di cessazione; 11.000 cessazioni, pur soddisfacendo tutti gli altri requisiti, sono classificate come 'dimissioni', che non è, di regola, tra le cause di cessazione previste;
2. la presenza di un altro rapporto di lavoro; 44.000 cessazioni avvengono in presenza di altri rapporti di lavoro attivi;
3. altro rapporto di lavoro entro i 9 giorni; a 23mila cessazioni segue, trascorso il periodo di carenza (8 giorni), un nuovo rapporto di lavoro e, di conseguenza, non sorge il diritto alla prestazione.

Queste tre cause spiegano l'85% delle 92mila NASpl apparentemente non compatibili con il rapporto di lavoro cessato. La prima causa può essere dovuta a un errore di imputazione della causa di cessazione nelle COB. Le altre due cause hanno una possibile spiegazione comune: il rapporto di lavoro che genera l'incompatibilità in realtà non è rilevante per la NASpl, perché, per esempio, molto breve o retribuito 'poco', ma questo non è osservabile nelle COB. La presenza di un altro rapporto di lavoro in essere alla cessazione può anche essere provocata dalla mancata registrazione della sua cessazione. I casi di rapporti di lavoro rimasti 'aperti' per errore (rottura delle chiavi di identificazione delle comunicazioni relative a un medesimo rapporto di lavoro) possono essere presenti nei dati. In genere, per molte analisi, non rappresentano una grave insidia, ma in questo caso si palesano in tutta la loro forza, cambiando la cessazione da 'eligibile' a 'non eligibile'.

In sintesi: NASpl ed eligibilità sono sostanzialmente coerenti: i requisiti stimati indicano l'accessibilità alla NASpl in oltre il 93% dei trattamenti effettivamente erogati. Meno di 7 su 100 sembrano in apparenza originarsi da cessazioni non compatibili, ma le cause dell'errore sono abbastanza ben identificate e identificabili.

Si apre però un'altra importante questione: la presenza di cessazioni apparentemente eligibili che tuttavia non sfociano in una NASpl. E sono in numero consistente: nel campione considerato, circa di 1.855.000. Più del milione e 300/400mila NASpl osservate. Sappiamo che il calcolo dei giorni e delle settimane relativi ai requisiti lavorativi e contributivi è complesso e richiede, per essere preciso, di informazioni che non sono presenti nelle COB. La misura dell'errore è maggiore per alcune categorie di contratto (per esempio il lavoro a chiamata, non essendo disponibile il dettaglio delle 'chiamate') e nei rapporti brevi (anche per un rapporto di lavoro 'lungo' può essere commesso un errore assoluto o relativo molto grande, ma ciò che interessa è l'individuazione corretta del superamento della soglia richiesta, non la misura esatta delle durate). Inoltre, i rapporti brevi possono essere non rilevanti per la cessazione di un trattamento o possono provocare solo la sospensione; ma utilizzando solo le COB non è possibile sapere se il lavoratore in quel periodo è già beneficiario della prestazione. Così come non è possibile sapere se si tratta di periodi di lavoro precedente (o quanta parte di essi) siano già stati

contabilizzati o utilizzati in precedenti NASpl. Ma in linea di principio non è possibile escludere dall'eligibilità delle cessazioni da rapporti di lavoro brevi solamente perché questi sono 'brevi'¹⁸.

La tabella 1 mostra come in effetti la relazione con la durata del rapporto di lavoro cessato e accesso alla NASpl sia molto forte. Le cessazioni di rapporti brevi (quelli che durano meno di 30 giorni) raramente danno il diritto: l'86% di queste cessazioni si esaurisce senza effetti e solo il 14% è seguita da una NASpl. All'aumentare della durata del rapporto di lavoro queste percentuali mutano a favore degli esiti con NASpl: oltre il 60% dei rapporti che durano da più di un anno dà diritto alla prestazione.

Tabella 1. Durata del rapporto di lavoro cessato, eligibili per la NASpl e NASpl effettivamente osservata

Durata	Senza NASpl	Con NASpl	Totale	% riga		% colonna	
				Senza	Con	Senza	Con
<30	537301	86052	623353	86.2%	13.8%	29.0%	6.8%
30-90	454784	171878	626662	72.6%	27.4%	24.5%	13.6%
91-181	403047	312533	715580	56.3%	43.7%	21.7%	24.8%
182-365	270310	384098	654408	41.3%	58.7%	14.6%	30.5%
>365	189196	306111	495307	38.2%	61.8%	10.2%	24.3%
	1854638	1260672	3115310	60%	40%	100.0%	100.0%

Fonte: elaborazioni Inapp su dati SISCO

L'accesso ad altre informazioni consente di osservare altre cause che possono spiegare perché non venga chiesta la NASpl: presenza di lavoro autonomo, in parte osservabile ricorrendo agli archivi degli artigiani, commercianti e liberi professionisti iscritti all'Inps, oppure le uscite verso la pensione (anche nel caso di pensionamento, non sempre la causa registrata nelle CO lo indica).

L'effetto del pensionamento (o rapporti di lavoro di pensionati) sulla bontà del flag sull'eligibilità dovrebbe essere legato all'età del lavoratore. La figura 3 mostra l'evidente effetto età sulla percentuale di cessazioni 'con' e 'senza' NASpl per un gruppo selezionato, ma numeroso, di rapporti di lavoro cessati: lavoratori italiani con contratto a tempo indeterminato di durata superiore all'anno. Nelle classi di età centrali, tra i 25 e 55 anni la percentuale di cessazioni 'con' NASpl supera il 70% delle cessazioni totali, arrivando a quasi l'80% tra i 30 e i 40 anni. Dopo i 55 anni inizia una drastica discesa di questa percentuale (con una ripresa attorno ai 66 anni).

Anche i giovani sono interessati da problemi di validazione dei requisiti di accesso: raramente i giovanissimi superano questa barriera; la misura corretta basata solo sui dati COB è difficile e un problema di sovrastima appare abbastanza evidente.

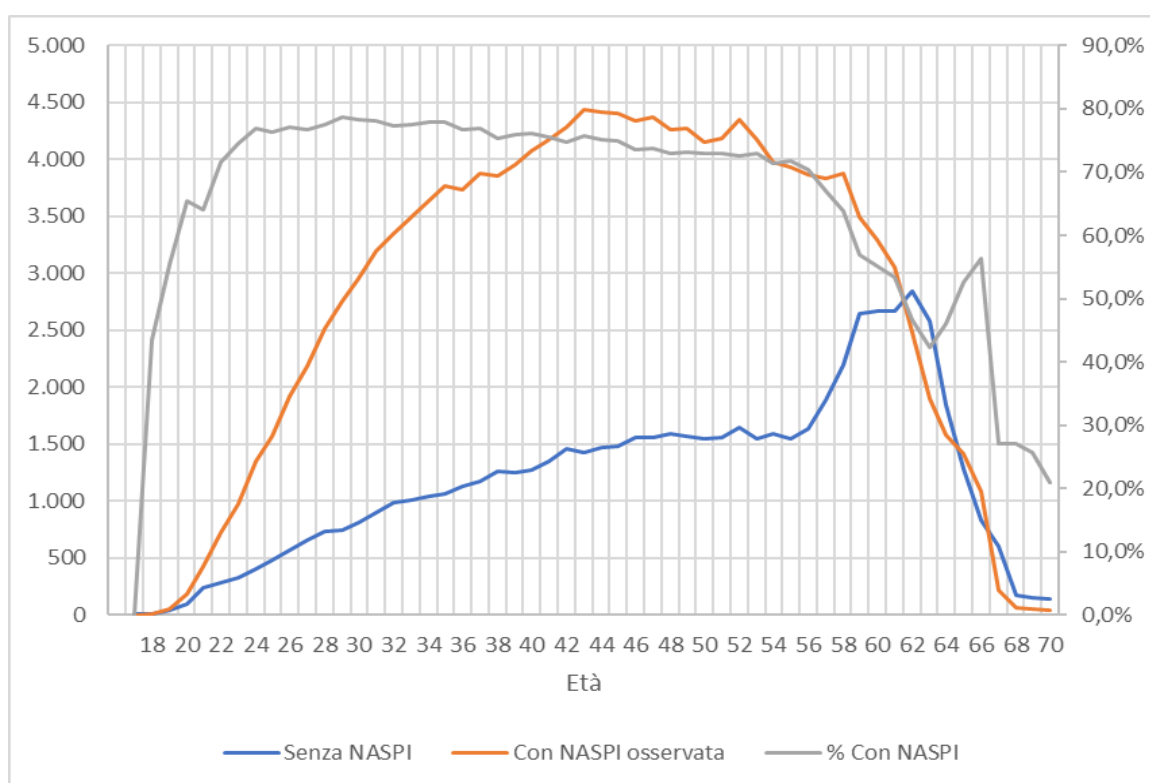
Per indagare l'effetto delle cause sopra citate che possono portare alla mancata richiesta della NASpl, pur in (apparente) presenza dei requisiti, si ricorrerà a un modello di stima. Per correggere ulteriormente i dati, ricorrendo ad altri archivi Inps sono state individuate le cessazioni che non sono in realtà *eligible*. In particolare, sono state identificate le cessazioni:

¹⁸ E sono tanti. Con poche differenze annuali, quasi il 15% dei rapporti attivati dura un solo giorno, uno su quattro non supera i 7 giorni, il 40% si esaurisce nell'arco di un mese, metà non supera i due mesi, più dell'80% non supera l'anno. Sul punto di veda Filippi *et al.* (2021).

- avvenute durante un periodo osservato in NASpl;
- riferibili a persone in pensione o che andranno in pensione¹⁹;
- in presenza o avvio di attività autonome di lavoro autonomo registrato nella gestione Inps artigiani e commercianti.

Questi controlli aggiuntivi consentono di 'correggere' circa un'eligible su 5 (21%, 667.000 cessazioni su 3.115.000). La correzione tenderebbe a escludere anche 105.000 cessazioni che portano in realtà alla NASpl: sono l'8% delle 1.206.000 NASpl osservate.

Figura 3. Italiani, cessazioni da contratti a tempo indeterminato con durata > 365 giorni, con NASpl e senza, per età



Fonte: elaborazioni Inapp su dati SISCO

Lo schema successivo riassume quello che dovrebbe essere l'effetto sull'universo delle cessazioni (per gli anni 2019-2021) delle correzioni fino a questo momento individuate.

¹⁹ La questione è comunque complessa. Si veda sul punto, ad esempio, la circolare Inps 88 12-06-2019.

Schema Sintesi della definizione di popolazione potenziale ed eligibile - anni 2019-2021, limiti e prospettive

Rapporti di Lavoro (RL) cessati	2019	2020	2021	% su pop. totale (valore medio nel triennio)	Cosa sfugge ai vincoli deterministici	Note	Completamento e Integrazione
Totale	10.860.287	9.346.114	10.428.973	100			
subordinati	9.992.280	8.647.811	9.635.012	92,3		Elemento di complessità: i RL cessati sono brevi (fino a 30 gg) per il 40% del totale	
subordinati non agricoli	8.446.931	7.121.443	8.142.212	77,4			
subordinati non agricoli, cessati involontariamente	6.546.065	5.503.640	6.006.816	58,9			
subordinati non agricoli che hanno cessato involontariamente il RL e che non avevano in essere un altro RL	5.935.273	5.016.185	5.462.442	53,6			CO_UNIMARE, INPS PENSIONI (anzianità e invalidità)
subordinati non agricoli che hanno cessato involontariamente il RL, che non avevano in essere un altro RL e che non hanno sottoscritto un nuovo contratto di lavoro nei 9gg successivi la cessazione involontaria	4.735.068	4.084.482	4.158.453	42,4	Maritmi, Autonomi e Pensionati		Sugli autonomi integrazione più archivi INPS e AGENZIA ENTRATE
Tutti i requisiti + requisito contributivo (almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni)	4.010.161	3.581.013	3.515.891	36,3	Manca l'informazione su contribuzione utile. Si opera con una proxy legata alla durata dei RL dei 4 anni precedenti Sovrapposizione tra RL cessato eleggibile e trattamento NASpl in corso (30%)	Per alcune categorie come gli Interinali la proxy non è affidabile. Necessario ricostruire 'carriere lavorative' e 'storie percettori sussidi disoccupazione'	INPS Estratto conto contributivo
Tutti i requisiti + requisito contributivo e requisito lavorativo (almeno 30gg di lavoro negli ultimi 12 mesi)	3.890.735	3.480.054	3.377.764	35,1			per gli interinali INPS mensili EMENS
Eligible	3.063.761	2.669.161	2.726.935	27,6	CONTROLLI ULTERIORI EFFETTUATI - Esclusione di RL formalmente eligibile: - cessati durante un periodo osservato in NASpl; - cessati con attività autonome (INPS Artigiani e Commercianti) compresenti o avviate subito dopo cessazione		
Anno	2019	2020	2021	% su Eligibili			
Ingressi effettivi in trattamento Naspi	1.837.658	1.754.959	1.533.893	60,6			

Fonte: elaborazione a cura degli Autori

Di seguito si presentano i risultati del modello logistico (vedi tabella 2 in allegato) che stima la probabilità di accedere alla NASpl per la popolazione eleggibile – sulla base dei flag da noi costruiti e considerando le correzioni appena apportate – sulla base dei requisiti e delle altre caratteristiche, sia individuali che del rapporto di lavoro cessato. I risultati consentono sia di evidenziare le aree dove si verificano le maggiori imprecisioni di calcolo dei requisiti, ma, limitatamente a certe variabili e gruppi di soggetti, anche di segnalare le aree di effettiva vulnerabilità e difficoltà di accesso alle tutele. Inoltre, il modello consente di muoversi da una identificazione deterministica degli eligibili a una probabilistica; in altri termini non si separano le cessazioni in due gruppi distinti, gli 'eligibili' e i 'non eligibili', ma a ogni cessazione, in base alle caratteristiche sia del rapporto di lavoro che dell'individuo, si assegna una probabilità di possedere i requisiti e quindi di accedere al trattamento.

La variabile dipendente è rappresentata dalla *dummy* che assume valore uno se si accede alla NASpl e zero se, pur avendo i requisiti, non si accede al beneficio.

Anche in linea con altre evidenze statistiche (Istat 2023), essere donna aumenta la probabilità di accedere al beneficio (OddRatio = 1.36). Al contrario, avere la cittadinanza straniera la diminuisce

(OddRatio = 0.7). Aver già usufruito della NASpl (o dell'ASpl o Mini-ASpl) in passato, aumenta la probabilità di accedervi nuovamente (OddRatio = 2.0). Dunque, si potrebbe ricavare che una migliore informazione rivolta a chi perde il lavoro circa la possibilità di accedere al beneficio potrebbe avere un effetto importante sul raggiungimento del target.

Tra i settori si notano particolarità: l'appartenenza a quello dell'intermediazione monetaria e finanziaria inibisce la richiesta di NASpl (OR=0.36)²⁰, mentre quella al lavoro domestico invece l'amplifica (OR=2.83). Sul piano più metodologico, la significatività del coefficiente associato nel settore dell'agricoltura (-1.314, OR=0.27) può essere spiegato con un problema di identificazione dei lavoratori agricoli. Il lavoro intermittente presenta, e non sorprende, evidenti problemi di stima dei requisiti (contributivi e lavorativi) e il modello conferma che i lavori intermittenti raramente accedono alla NASpl (OR=0.146). Invece, gli stagionali sono piuttosto 'esperti', trainati da dai disoccupati della scuola (OR=2.013). Le durate dei rapporti di lavoro mostrano l'andamento atteso: più il rapporto di lavoro è breve, minore è la probabilità di accedere alla NASpl. Rispetto a rapporti di lavoro molto lunghi, a un rapporto di lavoro di durata inferiore al mese raramente segue un trattamento (OR=0.101). All'aumentare della durata si riduce lo svantaggio.

Analoghi effetti si osservano per la durata complessiva negli ultimi 4 anni: se si contano meno di 182 giornate 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 del supplemento di analisi e verifica sui flag che dovranno essere condotte e di cui si è detto – sembrano identificare un possibile problema di definizione del target del beneficio, ovvero anche l'esistenza di asimmetrie informative in questa platea di lavoratori, già di per sé vulnerabili e bisognosi di maggiori protezioni e tutele.

I risultati del modello si confermano anche quando dalle osservazioni vengono eliminati tutti i lavoratori del settore istruzione e quando si concentra l'attenzione sui soli settori alberghiero e ristorazione e manifatturiero, che rappresentano quelli che raccolgono la quota maggiore di trattamenti. Anche limitando l'età tra i 25 e i 55 anni, i valori non cambiano.

3. Primi risultati della analisi delle banche dati relative alla NASpl

3.1 Inquadramento quantitativo

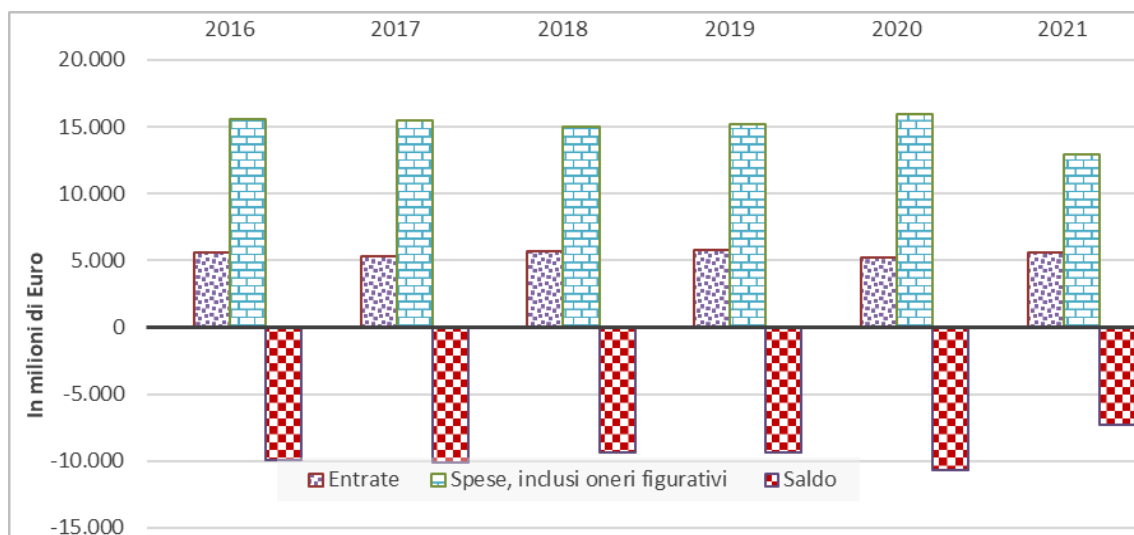
I dati più generali sulla platea effettivamente coinvolta con almeno un giorno di trattamento NASpl mettono in chiaro come, su un totale di 1,7 milioni di trattamenti annuali (ultimo triennio osservato, 2019-2021), nella maggioranza dei casi si tratta di disoccupati titolari di un contratto a termine giunto a scadenza (circa il 70% del totale dei trattamenti riguarda questa componente) e, in misura minore, lavoratori licenziati, titolari di un contratto a tempo indeterminato, compresi apprendisti e somministrati a tempo indeterminato, ma anche, in misura minoritaria, di contratti a termine (complessivamente il 30% del totale) (Inps 2021).

²⁰ Non è chiaro ancora perché una delle cause potrebbe essere dovuta alle modalità di anticipo della pensione o uscita dei lavoratori più anziani. Questa ipotesi è rafforzata dall'evidenza che, limitando l'analisi ai lavoratori tra i 25 e 55 anni, l'effetto sparisce.

Esiste, di fatto, una popolazione di lavoratori e lavoratrici a termine, che in modo ricorrente entra in stato di disoccupazione involontaria e, grazie al fatto di riuscire a maturarne i requisiti, accede al sostegno economico offerto dalla NASpl. All'interno del singolo anno, la quota di appartenenti a questa specifica popolazione è molto bassa e non raggiunge il 3% del totale²¹, ma se si considerano due annualità successive, il numero d'individui compresenti è in media un quarto del totale dei percettori coinvolti nel biennio; in altri termini, in un biennio, il 25% degli individui percettori di sussidio risulta presente con due trattamenti NASpl, con almeno un giorno per singolo trattamento. Si tratta di due sottopopolazioni specifiche, gli stagionali del settore turistico e le lavoratrici e i lavoratori precari della scuola (docenti e non), in larga maggioranza donne, che ogni anno determinano, a settembre e ottobre (per gli stagionali del turismo) e giugno (per la scuola), due picchi molto alti nel numero di trattamenti attivati mensilmente (ingressi). Per ogni annualità osservata, gli ingressi in trattamento degli stagionali del turismo nei mesi di settembre e ottobre, rappresentano mediamente il 45% del totale degli ingressi. A giugno, invece, il 70% degli ingressi in trattamento NASpl riguarda il personale precario della scuola.

Queste *dinamiche stagionali* ovviamente hanno un'incidenza significativa sulla spesa complessiva sostenuta per la NASpl. A tale proposito, tornando per un momento al dato periodicamente reso noto da Inps, la spesa complessiva per i sussidi di disoccupazione (figura 4) è stabilmente e inesorabilmente a saldo negativo, con le entrate contributive (assicurazione contro la disoccupazione) decisamente inferiori al volume complessivo della spesa sostenuta per la prestazione e i relativi oneri figurativi (Inps 2021)²².

Figura 4. Serie storica delle entrate contributive, della spesa (inclusi gli oneri contributivi) e del relativo saldo per anno, 2016-2021



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

²¹ Si tratta per lo più di lavoratori e lavoratrici stagionali nelle località di montagna ove c'è una doppia stagionalità del turismo.

²² Le misure economiche volte alla riduzione del cuneo fiscale e alla decontribuzione degli ultimi decenni sono alla base del saldo negativo tra entrate per l'assicurazione contro la disoccupazione e le spese effettivamente sostenute.

Sul piano del singolo trattamento di NASpl il valore economico cambia in base all'ammontare della contribuzione maturata nel quadriennio precedente la data di cessazione del RL (vedi paragrafo 1.3). L'importo del sostegno e la sua durata dipendono dal complesso calcolo delle contribuzioni contro la disoccupazione cumulate nei quattro anni precedenti. Perdendo involontariamente un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato, il lavoratore e la lavoratrice possono presentare domanda per accedere al trattamento NASpl. Se l'istruttoria svolta da Inps verifica il possesso di tutti i requisiti necessari per accedere al sostegno economico il richiedente attende mediamente 17 giorni, che nell'anno 2020 sono diventati 19 giorni, quale distanza tra la data di cessazione del RL e la data di decorrenza della prestazione NASpl²³.

L'esito dell'istruttoria Inps contiene la durata del trattamento riconosciuto con l'importo lordo mensile (con gli oneri figurativi a carico dello Stato)²⁴.

Tralasciando la variabile dell'importo per singola prestazione, in termini di durata teorica del trattamento i valori variano da 1 a 24 mesi, che qui abbiamo suddiviso in tre classi:

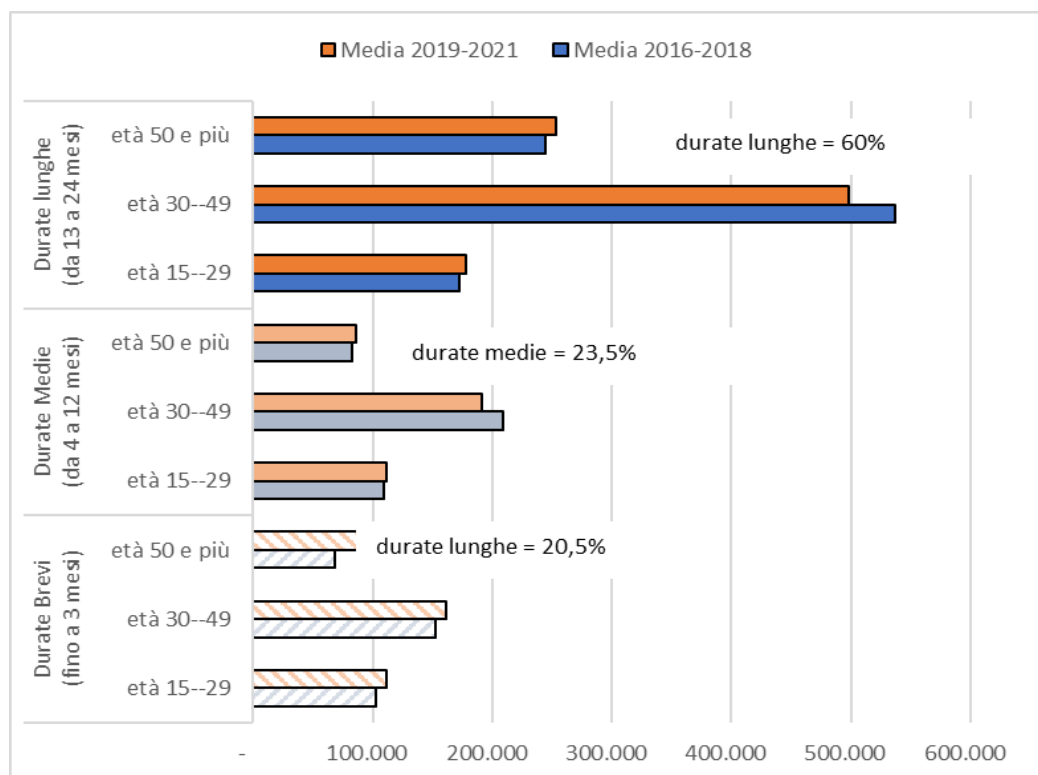
- durate brevi (fino a tre mesi);
- durate medie (da 4 a 12 mesi);
- durate lunghe (da 13 a 24 mesi).

Nel 60 % del totale dei trattamenti (calcolato sulle medie annuali) le durate riconosciute sono lunghe (da 13 a 24 mesi con una preponderante presenza di persone in età compresa tra 30 e 49 anni e una consistente presenza di ultracinquantenni (figura 5) Le durate medie e brevi vedono – in termini relativi ai totali di ciascuna classe di durata – una maggiore presenza di giovani con una un'età inferiore ai 30 anni.

Si noti, infine, la diminuzione – in termine di media 2016-2018 e media 2019-2021 – delle durate teoriche più lunghe (13-24 mesi) e anche medie (4-12 mesi) per la classe d'età centrale a vantaggio di quelle più brevi per qualsiasi classe di età.

²³ La domanda di NASpl presentata dal lavoratore o lavoratrice viene presa in carico non prima di 8 giorni dalla data di cessazione del contratto di lavoro. Il lavoratore ha tempo di presentare la domanda fino al 68esimo giorno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

²⁴ In generale, l'indennità di NASpl è pari al 75% della retribuzione mensile mediamente percepita dal lavoratore negli ultimi quattro anni che precedono la cessazione del rapporto di lavoro, ciò solo se la retribuzione media è pari o inferiore a euro 1.227,55. Se, invece, è superiore a questa somma, la NASpl spettante sarà pari al 75% di tale importo cui si aggiunge una somma pari al 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il già menzionato importo. Non esiste, dunque, un importo minimo. Tutto dipende da quanto il lavoratore ha mediamente percepito nei 4 anni prima della cessazione del rapporto di lavoro. Esiste, invece, un massimale NASpl mensile erogabile che è pari, per il 2022, a 1.360,77 euro. Cfr. circolare Inps n. 26/2022.

Figura 5. Durate teoriche dei trattamenti per classi di età - distribuzione della media 2016-2018 e della media 2019-2021

Fonte: elaborazioni Inapp su microdati Inps

L'analisi incrociata tra settori e durata della NASpl, infine, mostra che le quote maggiori di trattamenti lunghi riguardano soprattutto il manifatturiero, il lavoro domestico, il commercio e trasporti e, con quote più basse, il settore dei servizi e delle costruzioni. Il macrosettore del turismo, al contrario, registra di gran lunga rispetto a tutti gli altri settori una quota maggiore di trattamenti di durata breve. In ogni caso, la diminuzione delle durate teoriche riconosciute nell'ultimo triennio riguarda tutti i settori di provenienza, fatta eccezione per il personale docente e non docente della scuola.

Nell'archivio è presente anche la data di fine effettiva e questo permette di far luce sulla conclusione dei trattamenti quale elemento che connota fortemente lo strumento qui analizzato.

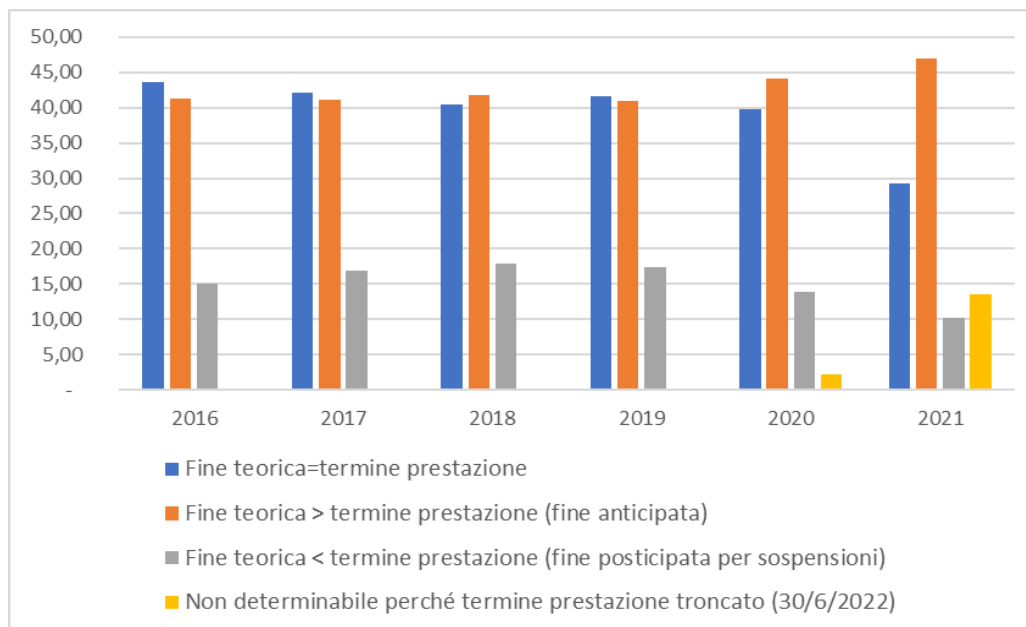
Le regole di gestione della prestazione, infatti, prevedono:

- la decadenza dal trattamento, per uscita dallo stato di disoccupazione amministrativa, cioè nei casi di sottoscrizione di un nuovo contratto di lavoro della durata pari o superiore ai 6 mesi;
- la sospensione del trattamento nei casi di sottoscrizione di un nuovo contratto di lavoro della durata inferiore ai 6 mesi.

Fatto cento il numero totale di trattamenti NASpl annuali (figura 6), il 40% termina alla data prevista, cioè dura per intero il periodo di sostegno riconosciuto in fase di accettazione della domanda da parte dei disoccupati. Un altro 40% dei trattamenti totali ogni anno risulta interrotto prima del termine previsto. Si tratta, quindi, di individui che riescono a uscire dalla 'disoccupazione amministrativa'. Questa percentuale media – come vedremo – risente della presenza, all'interno della platea di

percettori di NASpI, di una quota consistente di lavoratrici e lavoratori precari della scuola che ogni anno (in modo crescente), alla ripresa dell'anno scolastico, viene contrattualizzata per più di 6 mesi.

Figura 6. Distribuzione dei trattamenti per tipologia di conclusione e anno di decorrenza



Fonte: elaborazioni Inapp su microdati Inps

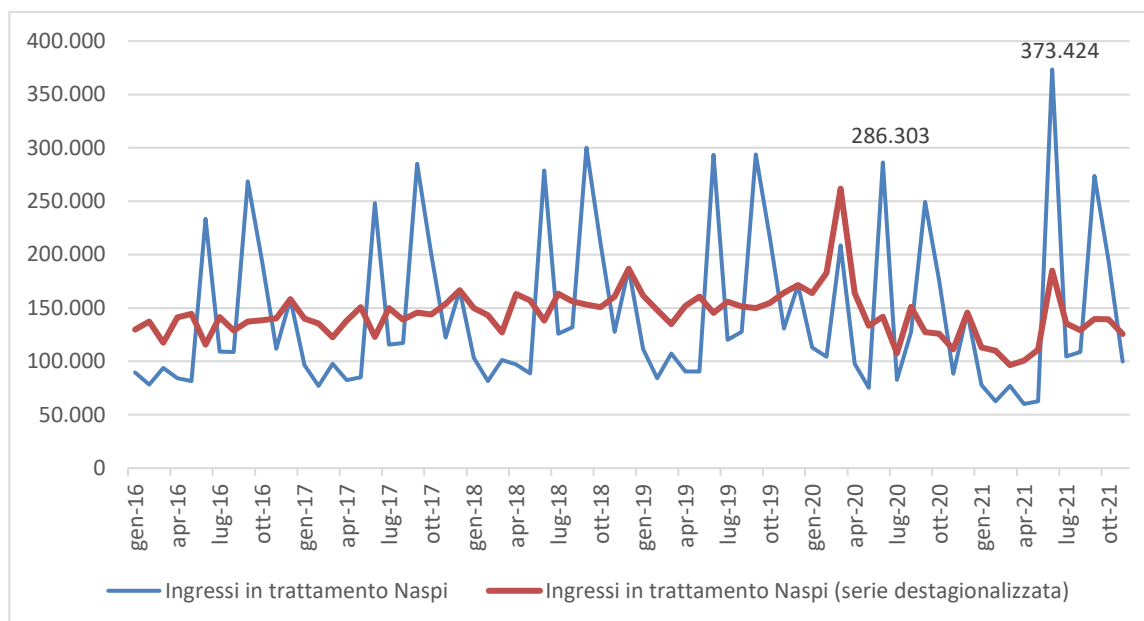
Se però il percettore di NASpI non esce dalla disoccupazione così come definita dal punto di vista amministrativo e alterna periodi (brevi) di lavoro con periodi di non lavoro, il trattamento originario delle giornate indennizzate – pur rimanendo invariate nel numero complessivo – si spalma su un arco temporale più ampio. Si tratta di una quota che ogni anno si aggira intorno al 15-17% del totale.

3.2 Ingressi in trattamento e cenni sulle caratteristiche dei percettori NASpI

Il dato degli ingressi mensili in NASpI è in media pari a 150mila unità, con un andamento regolare dal 2016 al 2019, però completamente variato nel periodo pandemico e post pandemico.

Nella figura 7, sono riportate le serie degli ingressi mensili osservati e la serie destagionalizzata. Il dato sugli ingressi mensili evidenzia una tendenza a entrare in trattamento soprattutto in seguito a cessazioni avvenute nei mesi di giugno e settembre, legate alla chiusura delle scuole – per quelle di giugno – e alla fine dei lavori stagionali estivi – per quelle di settembre – e in misura minore a ottobre e dicembre (De Vincenzi e De Blasio 2020).

Questa evidenza si conferma per ogni anno di osservazione. La serie epurata dagli elementi 'stagionali' mette in evidenza le turbolenze causate dalla fase di lockdown da pandemia SARS-CoV-2 con una impennata degli ingressi a marzo 2020, una leggera flessione nei mesi successivi, almeno fino a giugno 2021, con un nuovo aumento (sempre al netto dell'effetto stagionale) degli ingressi dei precari della scuola (in costante e progressivo aumento).

Figura 7. Ingressi mensili in trattamento NASpl per mese di cessazione del RL - serie osservata e serie destagionalizzata

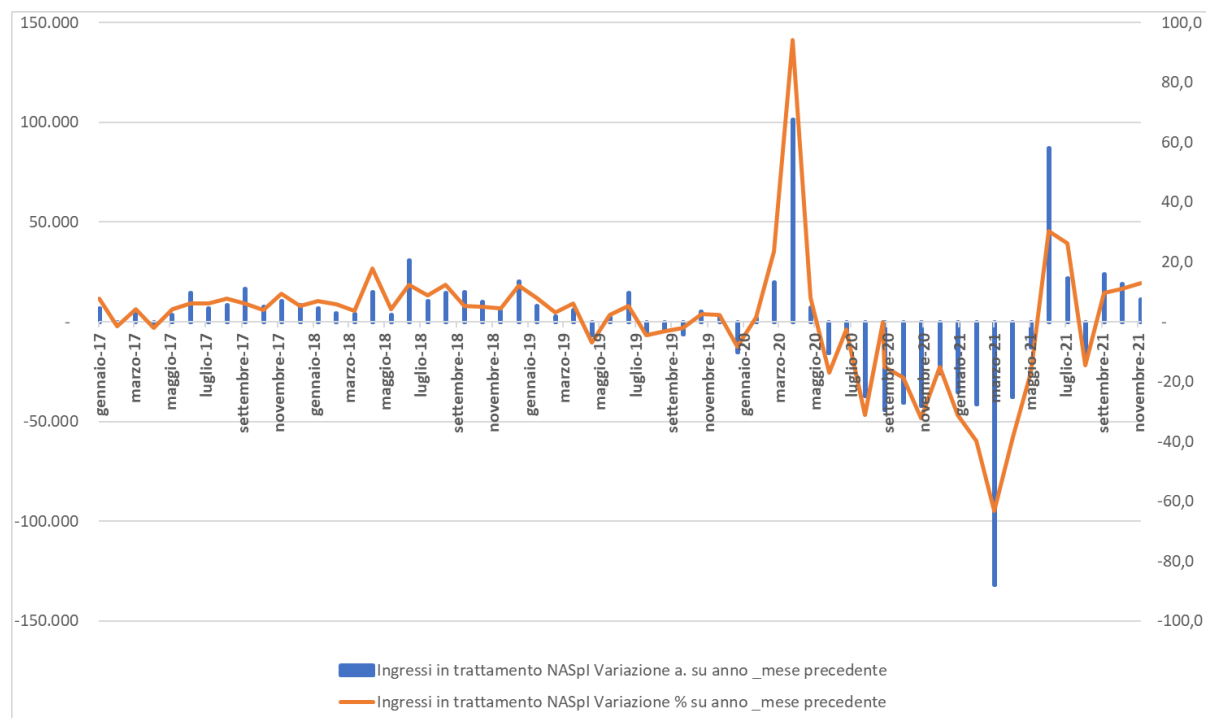
Fonte: elaborazioni Inapp su microdati Inps

Nei mesi successivi a marzo 2020, la variazione tendenziale sempre degli ingressi in trattamento NASpl, calcolata sullo stesso mese dell'anno precedente (figura 8), cala bruscamente fino a diventare negativa e rimanere tale per 12 mesi consecutivi (da maggio 2020 a maggio 2021).

Questa netta diminuzione dei nuovi ingressi è legata a:

- la contrazione complessiva del volume sia dei contratti a termine attivati, specie quelli di breve periodo, sia della platea di lavoratori coinvolti;
- la diminuzione della quota di individui in possesso dei requisiti lavorativi e contributivi necessari ad accedere al trattamento NASpl; sarà solo nell'anno successivo (da aprile 2021) che il Legislatore interverrà con un parziale alleggerimento dei requisiti di accesso eliminando il requisito lavorativo²⁵;
- gli effetti determinati dal blocco dei licenziamenti sugli ingressi nella condizione di disoccupazione.
- la progressiva ripresa delle attività legate al turismo a partire dall'estate 2020 e tornata a livelli pre-pandemia nell'annualità successiva.

²⁵ Si veda l'art. 16, comma 1, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (decreto Sostegni) convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n.69 che sospende temporaneamente (fino a dicembre 2021) il requisito lavorativo (30 giornate nei 12 mesi precedenti la disoccupazione) di accesso alla NASpl. Successivamente, la lettera b) del comma 221, dell'art. 1 della legge di Bilancio 2022, dispone, per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2022 la cancellazione definitiva del requisito lavorativo per l'accesso al trattamento NASpl. In sintesi, dagli eventi di disoccupazione verificatisi dal 23 marzo 2021, per accedere alla NASpl, è sufficiente essere in possesso del requisito contributivo (13 settimane di contribuzione destinata all'assicurazione contro la disoccupazione nei 4 anni precedenti la cessazione del rapporto di lavoro oggetto di domanda di accesso alla NASpl).

Figura 8. Variazioni tendenziali ingressi in trattamento NASpl per anno_mese (2017-2021) - v.a. e %

Fonte: elaborazioni Inapp su microdati Inps

Per quanto concerne la popolazione coinvolta, come già accennato, l'analisi per genere mostra che le donne hanno avuto più benefici NASpl, 53% sul totale dei benefici usufruiti nel periodo di osservazione, rispetto alla controparte maschile. Il dato vale sia a livello aggregato che nello specifico nei vari anni presi in considerazione. La variabile 'cittadinanza' mostra invece che l'81% dei benefici sono stati usufruiti da cittadini italiani e il 19% da cittadini stranieri in maggioranza maschi a esclusione del lavoro domestico dove si concentrano le donne straniere.

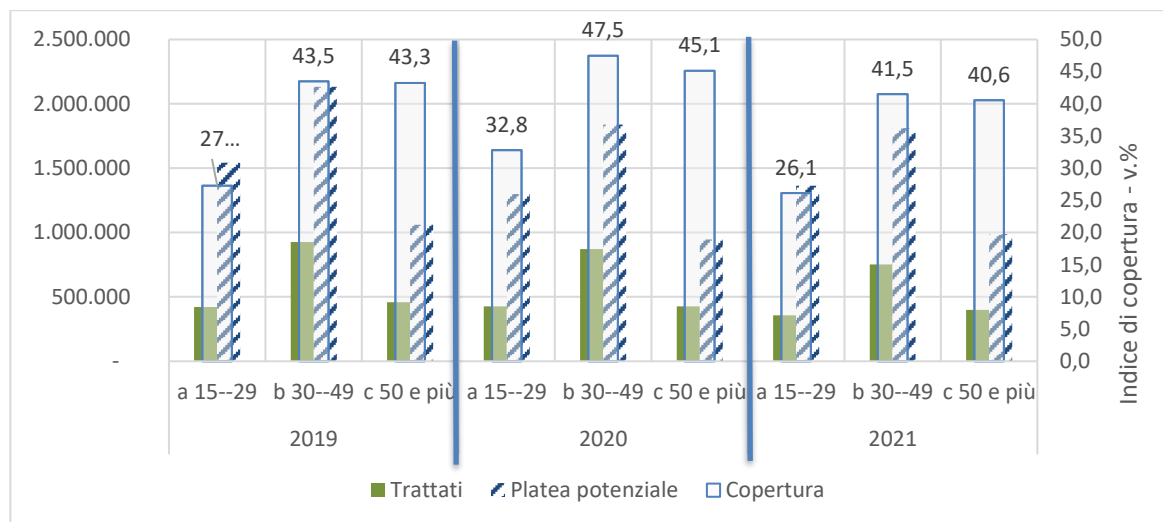
Sull'età dei beneficiari, emerge che la maggior parte dei benefici sono concentrati nella classe di età centrale, ovvero 30-49 anni. In questa classe di età si registrano, infatti, il 52% dei benefici erogati, mentre il 23,3% si concentra nella classe più giovane (15-29) e il 24,6 in quella più adulta (50 e più).

L'*education*, infine, disponibile in termini di livello d'istruzione, mostra una netta prevalenza di individui in possesso del livello primario di istruzione (60% nel 2016 in calo verso il 54% nel 2021), una quota decisamente superiore a quella media registrata dall'Istat sulle forze di lavoro (Istat 2022). Circa un terzo dei percettori (in aumento di sette 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 (anche loro in costante, seppur timido, aumento).

Abbiamo già anticipato la difficoltà di ricostruzione nell'archivio SISCO delle platee potenziali dei disoccupati di riferimento della NASpl e, in particolare, della platea che abbiamo definito 'quadrata' cioè in possesso di tutti i requisiti necessari per accedere ai trattamenti, ivi comprese le almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni. Ciononostante, prendendo in considerazione la platea potenziale 'non quadrata' (esclusi quindi il requisito contributivo e quello lavorativo) si evince che (figura 9), per le classi d'età maggiori, l'indice di copertura si attesta intorno al 45%, mentre per i giovani si conferma, ancora una volta, la difficoltà ad accedere alla NASpl. L'indice di copertura (ancora

da raffinare come più volte ribadito) calcolato sulla 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%.

Figura 9. Percettori NASpI e platea potenziale (con o senza requisiti lavorativo e contributivo) per classi di età e indice di copertura

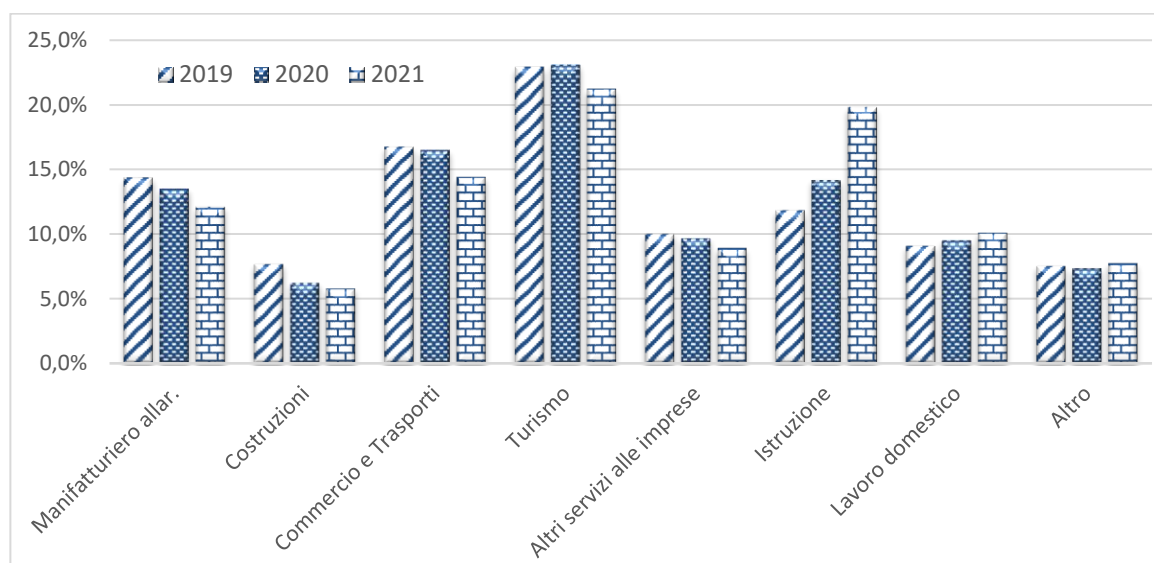


Fonte: elaborazioni Inapp su microdati Inps e SISCO

3.3 I caratteri strutturali dei trattamenti: settori e sottopopolazioni

I settori turismo (alberghi, bar, campeggi e ristoranti) e istruzione (primaria, secondaria, universitaria, pubblica e privata) sono quelli che, in ciascuno degli ultimi tre anni osservati, presentano il maggior numero di NASpI attivate. Tra il 17% e il 12% si posizionano il macrosettore commercio e trasporti e il settore manifatturiero allargato (figura 10).

Figura 10. Distribuzione dei trattamenti annuali per settore ATECO riclassificato (2019-2021)



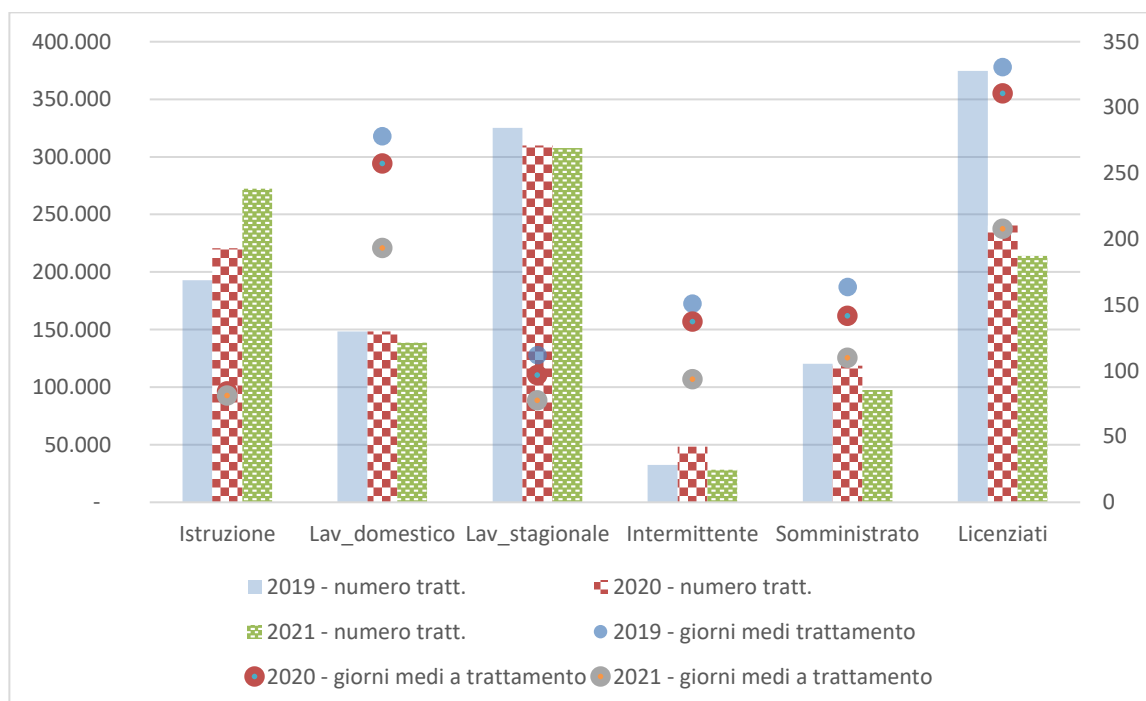
Fonte: elaborazioni Inapp su microdati Inps e SISCO

La riclassificazione, che abbiamo operato sul codice ATECO per presentare i risultati, risponde alle esigenze espositive e di rappresentazione. Il lavoro domestico, infatti, ha una quota considerevole di trattamenti e donne percettrici (in larghissima maggioranza straniera) che tendono ad accedere a trattamenti con durate teoriche lunghe (da 12 a 24 mesi), ma con importi più contenuti rispetto al resto della popolazione trattata.

Poco sotto al 10%, infine, il settore denominato “altri servizi alle imprese”, che tende a contenere anche quella parte di trattamenti dedicati a chi perde involontariamente il RL instaurato con un’agenzia di somministrazione.

Un altro tipo di raggruppamento per sottopopolazioni (mutualmente non esclusive), impostato sulla ricerca della massima omogeneità interna a sottopopolazioni, aiuta a capire – forse meglio – come lo strumento si adatta alle diverse caratteristiche dei licenziati (raggruppati in base al fatto di essere stati licenziati quale motivo di cessazione del RL). I licenziati in senso stretto sono una categoria composta da individui provenienti per di più dal comparto manifatturiero, ma che (in misura assai contenuta) sono anche dentro le altre sottopopolazioni (figura 11). Si tratta di una sottopopolazione che nel passaggio tra 2019 e 2020 si è contratta in modo evidente a causa dell’applicazione delle norme sul blocco, almeno parziale, dei licenziamenti. Si nota così che, per il 70% del totale degli ultimi tre anni, i licenziati sono provenienti da un contratto a tempo indeterminato (compreso quello in somministrazione e il contratto di apprendistato), il 25% da contratto di lavoro domestico e poco meno del 5% da un RL a termine.

Figura 11. Distribuzione per sottopopolazioni del numero di trattamenti annuali e delle durate medie (in gg) dei trattamenti riconosciuti (durata teorica)



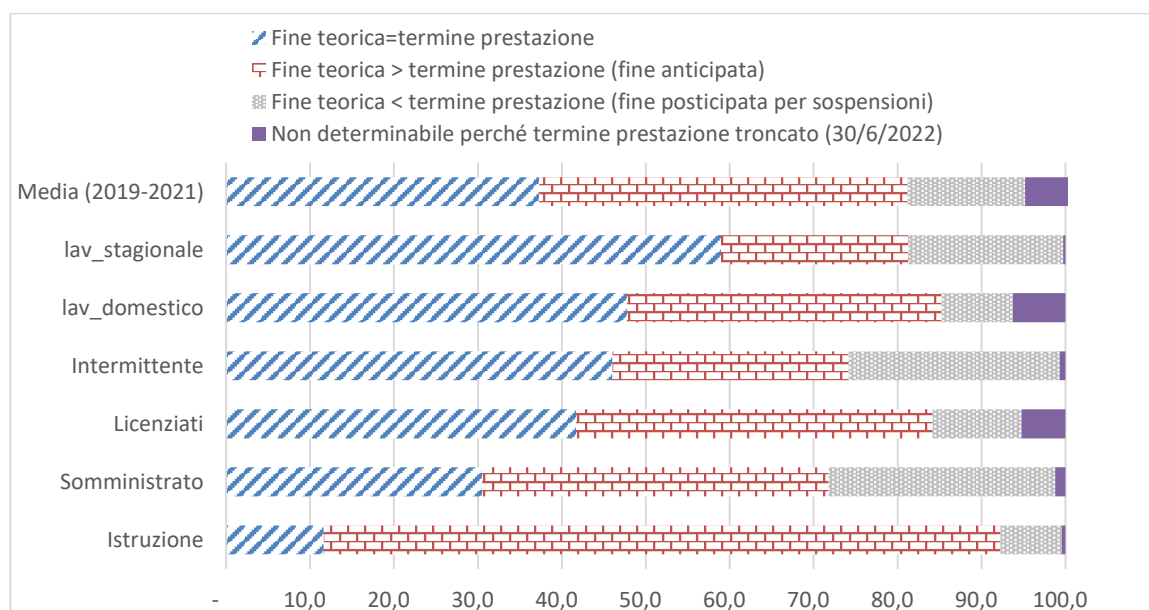
Fonte: elaborazioni Inapp su microdati Inps e SISCO

Circa l'esito della conclusione del trattamento (tipologia di conclusione), che in apertura avevamo già trattato considerando i valori medi nella serie annuale dell'insieme dei trattamenti NASpl, la media dell'ultimo triennio mostra una percentuale superiore al 40% di trattamenti conclusi per interruzione, ossia prima della loro durata teorica. Si tratta di reinserimenti nel mercato del lavoro con l'uscita dalla disoccupazione amministrativa, quindi reinserimenti con un nuovo RL di durata superiore ai sei mesi. Si tratta di un dato importante, per altro sottodimensionato a causa dei reinserimenti lavorativi che gli archivi utilizzati non permettono di osservare (lavoro autonomo).

Le sottopopolazioni analizzate mostrano quote diverse di interruzioni (uscita dalla disoccupazione) e delle sospensioni (reinserimenti lavorativi brevi), valori percentuali (figura 12) che confermano ciò che è facilmente ipotizzabile come, ad esempio:

- le tante interruzioni nel settore dell'Istruzione. Questa categoria di percettori NASpl, per altro, ha un tasso di interruzione del trattamento (per la sottoscrizione di un nuovo RL della durata superiore ai sei mesi) che raggiunge l'80%, posto che, pur avendo diritto a un trattamento lungo, la sua durata effettiva si riduce al tempo legato alla sospensione estiva dell'attività didattica, al massimo comprese le prime settimane di riapertura e riassegnazione delle cosiddette 'supplenze';
- la quota elevata di trattamenti utilizzati nella loro totalità (durata teorica uguale alla durata effettiva) dagli stagionali a causa delle durate riconosciute brevi;
- ancora la quota elevata di trattamenti lunghi utilizzati nella loro interezza da parte delle lavoratrici domestiche, le quali, malgrado la dinamicità della settore specifico, tendono ad avere un nuovo RL solo dopo la conclusione programmata del trattamento NASpl, spesso il giorno successivo;
- il valore più elevato rispetto alla media della quota di sospensioni dei trattamenti (per reinserimenti lavorativi che non determinano l'uscita dalla disoccupazione amministrativa) per chi proviene da un RL in somministrazione o intermittente che segnala la presenza di carriere lavorative frammentate per questi due particolari istituti contrattuali.

Figura 12. Quote, in composizione % fatto cento il totale di ciascuna sottopopolazione, dei trattamenti per tipologia di chiusura (intero periodo 2016-2021)



Fonte: elaborazioni Inapp su microdati Inps

4. Prospettive di analisi e brevi conclusioni

In questo primo lavoro abbiamo voluto, per così dire, *scandagliare in profondità* i limiti e le opportunità di sviluppo legate all'analisi di una misura complessa quale la NASpl. Per completare il quadro delle politiche del lavoro finalizzate al sostegno alla disoccupazione, nel prossimo futuro, ci si ripromette di ricomprendere nell'analisi i sostegni al reddito per i disoccupati involontari agricoli (disoccupati agricoli) e l'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL).

Sul piano metodologico la strada percorsa fino ad ora, volta all'integrazione degli archivi Inps e Ministero del Lavoro, visto anche risultati conoscitivi raggiunti, sembra essere irreversibile. I limiti dimostrati nella esatta individuazione della popolazione potenziale e degli eligibili attraverso l'archivio SISCO dimostra – specie per quanto concerne la sovrastima degli eligibili – che sono necessarie ulteriori e più approfondite procedure di selezione, capaci di sfruttare un 'parco informativo' più ampio, anch'esso, come il dato sui trattamenti e percettori effettivi di NASpl presenti negli archivi Inps.

Poste queste prospettive future, comunque alcune prime conclusioni possono essere stese considerando i risultati qui presentati.

L'assicurazione contro la disoccupazione involontaria è un istituto da sempre presente nell'ordinamento italiano. Le due ultime più importanti riforme del mercato del lavoro – quella del 2012 e quella del 2015 – hanno affrontato, per step successivi, le criticità ereditate dal passato: prima la sperequazione categoriale, superata grazie soprattutto alla abrogazione della indennità di mobilità e poi la scarsa copertura della misura. Questo a prezzo di un aumento notevole, rispetto al passato, della corresponsività assicurativa tra prestazione e contributi versati.

La questione della copertura tuttavia rimane ancora problematica, nonostante nel 2015 i requisiti di accesso siano stati notevolmente rilassati; ci si riferisce alla abrogazione della anzianità assicurativa e alla rilevante riduzione del montante contributivo, che la NASpl, di fatto, ha ereditato – anche ulteriormente alleggerito – dalla Mini-ASpl.

D'altro canto, già da tempo, l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria in Italia è sempre più popolata da lavoratori a termine, mentre si registra una contrazione del lavoro a tempo indeterminato, protetto invece grazie a una costante estensione dei trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto, anche in deroga al principio assicurativo-contributivo. Mentre questi ultimi, durante la pandemia e poi strutturalmente nel 2022, sono stati ulteriormente rafforzati, l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria è rimasta pressoché intatta, come del resto accaduto durante la crisi del 2008: anche le prime elaborazioni qui presentate, seppure indicano una tendenza all'aumento della copertura, mostrano ancora importanti lacune. Inoltre, rimane irrisolta la disfunzione critica rappresentata dagli stessi ingressi periodici di categorie di precariato strutturale (scuola e stagionali).

Una universalizzazione del sistema dovrebbe partire necessariamente dalla seguente constatazione: una assicurazione non è di per sé universale, ad essa accedono solo quanti detengono il montante contributivo necessario e se l'evento protetto (la disoccupazione involontaria) si verifica.

La strada percorsa nelle più recenti riforme – stressare, alleggerendo, il montante contributivo – potrebbe non essere sufficiente a raggiungere l'obiettivo della universalizzazione. Forse è necessario affrontare cioè – e riscrivere – l'evento protetto, che non può essere più solo la disoccupazione involontaria.

Allegato

Tabella 2. Risultati modello logistico sulla probabilità di accedere alla NASpI per la popolazione eleggibile secondo i criteri costruiti sulle CO (in parentesi si identificano le classi di riferimento delle variabili categoriali)

	Stima	Errore standard	Valore t	Pr > t
Intercetta	0,890	0,008	110,1	<.0001
Donna	0,305	0,003	89,3	<.0001
Straniero	-0,353	0,004	-86,0	<.0001
15-29 anni (su 30-49)	-0,113	0,004	-29,2	<.0001
50 e più (su 30-49)	-0,089	0,004	-22,5	<.0001
Aver già beneficiato della NASpI o altro.	0,695	0,004	191,5	<.0001
Aver usufruito della disoccupazione agricola	-1,925	0,035	-54,4	<.0001
2016 (su 2018)	-0,125	0,005	-24,3	<.0001
2017 (su 2018)	-0,063	0,005	-12,3	<.0001
2019 (su 2018)	-0,014	0,005	-2,8	0,006
2020 (su 2018)	0,144	0,005	27,2	<.0001
2021 (su 2018)	-0,205	0,005	-38,6	<.0001
Nord-Ovest (su NE)	0,146	0,004	32,5	<.0001
Centro (su NE)	0,083	0,004	18,4	<.0001
Sud e Isole (su NE)	0,311	0,004	73,0	<.0001
Tempo determinato (su indeterminato)	-0,341	0,006	-60,7	<.0001
Apprendistato (su indeterminato)	-0,058	0,011	-5,2	<.0001
Interinale (su indeterminato)	-1,923	0,010	-189,4	<.0001
Altra tipologia contrattuale (su indeterminato)	-1,072	0,058	-18,5	<.0001
Part-time	-0,286	0,003	-82,6	<.0001
Stagionale	0,743	0,005	145,7	<.0001
Rapporto di lavoro cessato inferiore a 30 gg (su oltre 2 anni)	-2,294	0,009	-269,5	<.0001
Rapporto di lavoro cessato inferiore a 90 gg (su oltre 2 anni)	-1,458	0,008	-187,3	<.0001
Rapporto di lavoro cessato inferiore a 182 gg (su oltre 2 anni)	-0,684	0,008	-90,8	<.0001
Rapporto di lavoro cessato inferiore a 365 gg (su oltre 2 anni)	-0,314	0,007	-43,5	<.0001
Rapporto di lavoro cessato inferiore a 730 gg (su oltre 2 anni)	-0,247	0,008	-32,4	<.0001
Meno di 182 gg lavorati negli ultimi 4 anni (su oltre 2 anni)	-0,831	0,006	-130,3	<.0001
Meno di 365 gg lavorati negli ultimi 4 anni (su oltre 2 anni)	-0,423	0,005	-88,6	<.0001
Meno di 731 gg lavorati negli ultimi 4 anni (su oltre 2 anni)	-0,203	0,004	-51,2	<.0001
Agricoltura e pesca	-1,314	0,025	-52,8	<.0001
Estrattivo	-0,094	0,064	-1,5	0,137
Manifatturiero	0,263	0,023	11,7	<.0001
Energia	-0,062	0,007	-8,4	<.0001
Costruzioni	0,327	0,007	44,1	<.0001
Alberghiero e ristorazione	0,160	0,006	24,7	<.0001
Trasporti e comunicazioni	-0,178	0,008	-22,9	<.0001

	Stima	Errore standard	Valore t	Pr > t
Intermediazione monetaria e finanziaria	-1,021	0,026	-39,3	<.0001
Servizi	0,090	0,008	12,0	<.0001
Lavoro somministrato	0,506	0,058	8,7	<.0001
PA	-0,076	0,009	-8,1	<.0001
Istruzione	0,255	0,008	33,9	<.0001
Altre attività di servizi	-0,098	0,008	-12,0	<.0001
Attività svolte da famiglie e conviventi	0,087	0,047	1,9	0,062
Lavoro domestico	1,043	0,058	17,9	<.0001
Organ. extraterritoriali	-0,044	0,127	-0,4	0,729

Fonte: elaborazioni Inapp su microdati Inps e SISCO

Bibliografia

- Bozzao P. (2015), Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme, *Diritti Lavori Mercati*, 13, n.3, pp.519-542 <<https://bit.ly/3FJbwua>>
- Bozzao P. (2014), Assicurazione sociale per l'impiego [Aspi], *Treccani on line* <<https://bit.ly/3G7F8kp>>
- Caffio S. (2020), La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo", in Garofalo D. (a cura di), *Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*, Bergamo, Adapt University Press, pp.189-238
- De Vincenzi R., Filippi M. (2022), *Nota metodologica per la costruzione di una procedura di selezione della popolazione potenziale della NASpl*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3LJUaS2>>
- De Vincenzi R., De Blasio G. (2020), *La disoccupazione amministrativa: prestazioni di sostegno al reddito, copertura e persistenza*, WorkINPS Paper n. 29, Roma, Inps <<https://bit.ly/2SGrwrF>>
- Di Stefano L. (2015), *La NASpl alla prova dei numeri*, Quaderni Fondazione Marco Biagi n.4, Modena, Fondazione Marco Biagi <<https://bit.ly/3z2e4Qo>>
- Filippi M., Marocco M., Quaranta R., Scicchitano S. (2021), *La domanda di lavoro discontinuo nei dati amministrativi: dal 2009 al Covid-19*, *Economia & lavoro*, n.2, pp.105-134
- Inps (2021), *L'innovazione dell'Inps per il rilancio del Paese. XX Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Istat (2023), *Mercato del lavoro, redditi e misure di sostegno: un'analisi integrata. Anno 2021*, Statistiche Focus, 8 marzo, Roma, Istat <<https://bit.ly/3yS1jbd>>
- Istat (2022), *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali anno 2021. Nel Mezzogiorno occupazione più bassa anche tra i laureati, soprattutto se hanno meno di 35 anni*, Statistiche Report, 25 ottobre, Roma, Istat <<https://bit.ly/3ZftKdH>>
- Liso F. (2015), Le prospettive di riforma degli ammortizzatori sociali, *Treccani on line* <<https://bit.ly/3li40c7>>
- Sacchi S. (2014), Rischio di disoccupazione e ammortizzatori sociali dalla riforma Fornero al Jobs Act di Renzi. Problemi aperti, riforme possibili, nodi irrisolti, *Biblioteca della libertà*, XLIX, n.210, pp.63-77 <<https://bit.ly/3JAijUN>>

