

**LE MISURE DI SOSTEGNO AL REDDITO
IN CASO DI DISOCCUPAZIONE
INVOLONTARIA IN ITALIA**
ATTUAZIONE E PRIME EVIDENZE
EMPIRICHE

a cura di
Roberto De Vincenzi

67

INAPPREPORT

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

Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico - stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2029), ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente: *Natale Forlani*

Direttore generale: *Loriano Bigi*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. + 39 06854471

www.inapp.gov.it

La collana Inapp Report è curata da Pierangela Ghezzi.

INAPP

**LE MISURE DI SOSTEGNO AL REDDITO
IN CASO DI DISOCCUPAZIONE
INVOLONTARIA IN ITALIA
ATTUAZIONE E PRIME EVIDENZE
EMPIRICHE**

a cura di

Roberto De Vincenzi

Il report è stato realizzato nell'ambito del Progetto a valere sui fondi istituzionali Inapp 2024-2026 – Piano integrato di attività e organizzazione 2024-2026, delibera del C.d.A. dell'Inapp del 17/5/2024.

Manuel Marocco (responsabile della Struttura Mercato del Lavoro) e Roberto De Vincenzi (referente scientifico del progetto).

L'attività realizzata è frutto della collaborazione tra Struttura Mercato del Lavoro e Servizio Statistico di Inapp.

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

Testo a cura di *Roberto De Vincenzi*

Autori: *Giovanni Bartoli* (par. 4.5), *Marina De Angelis* (parr. 3.2 e 3.3), *Giuseppe De Blasio* (par. 3.1), *Massimo De Minicis* (cap. 5), *Roberto De Vincenzi* (cap. 1, parr. 2.1, 2.2 e 2.3), *Manuel Marocco* (parr. 4.1, 4.2, 4.3 e 4.6), *Fabrizio Picchiotti* (par. 2.1.1), *Rosita Zucaro* (parr. 4.4 e 4.7)

Il trattamento e l'integrazione degli archivi amministrativi dell'Inps e del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali qui utilizzati, nonché la messa a disposizione delle matrici di analisi, sono stati realizzati da Giuseppe De Blasio e Michelangelo Filippi.

Si ringrazia per il supporto tecnico scientifico *Valentina Gualtieri* (responsabile del Servizio Statistico) e per la disponibilità *Giovanna Linfante* ed *Enrico Toti* (monitoraggio Programma GOL) dell'Inapp e *Saverio Bombelli* di Inps.

Testo chiuso a marzo 2026

Pubblicato ad aprile 2026

Coordinamento editoriale: *Costanza Romano*

Impaginazione: *Valentina Valeriano*

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

Alcuni diritti riservati [2026] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-1795

ISBN 978-88-543-0380-5

Indice

Premessa	15
1 L'attuazione complessiva delle misure di sostegno al reddito per disoccupazione	19
1.1 Attuazione finanziaria	19
1.2 Attuazione fisica	28
1.3 L'integrazione tra politiche passive e attive del lavoro attraverso il programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori: prime evidenze	29
2 L'attuazione delle singole misure dedicate al sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria	37
2.1 La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl)	40
2.1.1 L'analisi per settore e tipologia del contratto di uscita dall'occupazione: clusterizzazione	51
2.2 La disoccupazione collaboratori (Dis_coll)	58
2.3 La disoccupazione agricola (Dis_agricola)	66
3 Prime analisi sulla consistenza della NASpl e sulle traiettorie lavorative ex-post dei percettori	73
3.1 Un primo confronto tra popolazione potenziale e popolazione trattata dalla NASpl	74
3.2 Le cessazioni dei RL a tempo indeterminato extra-agricoli e la NASpl: prime evidenze empiriche su take-up e non take-up	77
3.3 L'analisi delle traiettorie occupazionali post-NASpl	85

4	Analisi della evoluzione normativa della assicurazione contro il rischio di disoccupazione involontaria dei percettori	105
4.1	Dalle origini al nuovo millennio	105
4.1.1	Trattamento di disoccupazione a requisiti ordinari	108
4.1.2	Trattamento di disoccupazione a requisiti ridotti	111
4.1.3	Indennità di mobilità	112
4.2	La crisi finanziaria e la riforma Fornero	115
4.3	La NASpl: dal Jobs Act alla crisi sanitaria	123
4.3.1	La pandemia e la mini-riforma del 2022	129
4.4	La più recente disciplina dell'involontarietà nella NASpl, tra finalità antielusiva e implicazioni di genere.....	131
4.5	La disoccupazione agricola.....	137
4.6	La tutela in caso di disoccupazione dei lavoratori economicamente dipendenti	141
4.7	L'estensione della protezione sociale tra impulso sovranazionale e innovazioni dell'ordinamento interno: i casi di ISCRO e IDIS.....	146
5	L'evoluzione dei sistemi di protezione sociale modelli a confronto: tra sostenibilità economica ed equità sociale	155
5.1	Il sistema di indennità contro la disoccupazione involontaria in Spagna	162
5.2	Protezione sociale dei lavoratori in Francia	169
5.3	Riflessioni finali.....	174
	Bibliografia	177

Premessa

Il report presenta un'analisi dell'attuazione delle tre principali misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria:

- la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (d'ora in poi NASpl) rivolta ai disoccupati involontari provenienti da un Rapporto di Lavoro (RL) subordinato extra-agricolo;
- la Disoccupazione collaboratori (d'ora in poi Dis_coll) per le categorie di lavoratori provenienti da un RL parasubordinato e assimilati;
- la Disoccupazione agricola (Dis_agricola) che riguarda, invece, gli iscritti al registro dei lavoratori agricoli che hanno cessato involontariamente un RL subordinato in ambito agricolo.

Le analisi proposte in apertura riguardano la descrizione dell'attuazione finanziaria e fisica dell'insieme delle tre misure oggetto di analisi e un primo approfondimento sull'attuazione del principio di condizionalità nell'ambito del Programma GOL (capitolo 1).

Viene successivamente affrontata la descrizione approfondita di ciascuna misura (capitolo 2) in termini di attuazione registrata da Inps nel corso del sessennio 2018-2023. Questo capitolo e il successivo si avvalgono del trattamento e dell'integrazione degli archivi amministrativi di Inps sulle prestazioni erogate e dell'archivio del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – Sistema Informativo sulle Comunicazioni Obbligatorie (d'ora in poi COB) che contiene ulteriori informazioni sul RL cessato¹.

¹ L'acquisizione di dati in ambito SISTAN da parte dell'Inapp è finalizzata alla realizzazione studi mirati al monitoraggio, all'analisi e alla valutazione degli interventi di politica per il lavoro quali compiti istituzionali dell'Ente, così come previsto dal D.Lgs. n. 150/2015, art. 10 c. 2.

A seguire, l'analisi, per l'ultimo triennio osservato 2021-2023, si concentra del grado di coinvolgimento (*take-up*) o non coinvolgimento (*non take-up*) della popolazione potenziale della NASpl (capitolo 3, paragrafo 1). Nello stesso capitolo, poi, è svolto un approfondimento sull'esito lavorativo – in particolare sull'uscita dalla disoccupazione amministrativa – nei 24 mesi successivi l'inizio la data di decorrenza di tre coorti di trattati dalla NASpl (capitolo 3, paragrafo 2).

Il report è completato da una dettagliata analisi del complesso sistema di norme e prassi che regolano l'attuazione delle misure oggetto di analisi (capitolo 4) e da un'ultima sezione dedicata al confronto tra alcuni modelli europei (Spagna e Francia) di protezione sociale (capitolo 5).

Malgrado il raggiungimento degli obiettivi conoscitivi fissati all'interno dell'attività progettuale realizzata², il presente lavoro contiene ancora dei limiti informativi oggettivi (come l'aggiornamento delle annualità osservate e la non utilizzabilità di alcune variabili economico-finanziarie), da superare con le forniture di dati previste nei prossimi mesi. Trova, invece, ampia conferma l'elevata qualità della procedura di integrazione delle informazioni di origine amministrativa archiviate dall'Inps e dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; procedura predisposta e testata dall'Inapp nel corso degli ultimi anni (Inapp 2022 e 2024).

Tutti gli approfondimenti analitici proposti, specie quelli presentati nel capitolo 3, devono essere interpretati come esercizi a valenza ricognitiva e preparatoria all'implementazione di metodi valutativi quasi-controfattuali. La conoscenza approfondita dei caratteri salienti dell'attuazione di misure di sostegno al reddito e delle traiettorie di reinserimento lavorativo seguite dai percettori rappresenta la precondizione a qualsiasi tentativo di stima dell'efficacia, ad esempio, del contributo dato al reinserimento lavorativo dall'eventuale trattamento di politica attiva, come nel caso del programma GOL.

² Progetto a valere sui fondi istituzionali Inapp 2024-2026, cfr. Inapp, Piano integrato di attività e organizzazione 2024-2026, delibera del C.d.A. del 17/5/2024. Il progetto, nel suo sviluppo complessivo, intende offrire un contributo conoscitivo e analitico-valutativo sulle misure di intervento di sostegno al reddito e di integrazione salariale legate alla disoccupazione involontaria e alla sospensione temporanea dell'attività lavorativa, fondato sull'utilizzo del giacimento informativo a disposizione dell'Istituto (in ambito SISTAN): gli archivi Inps integrati con il Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie (COB) del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

L'attuale slancio verso la costruzione di sistemi di politica del lavoro fortemente connotati da un coordinamento istituzionale tra le misure di protezione del reddito e le politiche attive³, che significa integrazione con servizi per l'impiego, formazione professionale e misure di attivazione del mercato del lavoro deve essere accompagnato verso una consapevolezza diffusa dei limiti e delle opportunità basata su una conoscenza solida e su metodi appropriati (ILO 2025).

Il quadro degli orientamenti comunitari in materia conferma che la protezione contro la disoccupazione non può essere concepita come mero trasferimento monetario, ma deve essere parte di un ecosistema integrato di sicurezza sociale e politiche attive. Per l'Italia, l'adozione di un approccio basato sui diritti e fondato su evidenze amministrative potrebbe rappresentare un vantaggio competitivo per: i) migliorare l'efficacia degli ammortizzatori sociali nel sostenere transizioni occupazionali di qualità; ii) rafforzare la governance attraverso l'uso intelligente dei dati amministrativi per monitoraggio e valutazione; iii) promuovere l'inclusione di categorie vulnerabili, in linea con gli obiettivi di copertura universale (ILO 1988a, 1988b).

³ Favorito, già nel 2020, con l'istituzione del NextGenerationEU (NGEU) il fondo destinato a sostenere la ripresa post pandemica degli Stati membri e del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/24 che ha determinato il varo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, cfr. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

1 L'attuazione complessiva delle misure di sostegno al reddito per disoccupazione

Il presente capitolo è dedicato ad una sintetica illustrazione dell'attuazione complessiva, finanziaria (paragrafo 1.1) e fisica (paragrafo 1.2), delle misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria. La fonte dei dati economico-finanziari è rappresentata dai Rapporti annuali dell'Inps che in base ai propri bilanci consuntivi, aggiorna annualmente le serie storiche sulle entrate contributive dedicate e sulle spese sostenute in termini di assegni di disoccupazione e contribuzione figurativa associata.

Il capitolo è completato da un primo confronto tra popolazione coinvolta nei trattamenti per disoccupazione (nella fattispecie NASpl e Dis_coll) e coinvolgimento effettivo negli interventi di politica attiva (paragrafo 1.3).

1.1 Attuazione finanziaria

Nel 2024, ultimo anno di osservazione dei dati finanziari offerto da Inps, l'ammontare complessivo delle spese sostenute dalla tre misure di intervento qui analizzate (NASpl, Dis_coll e Dis_agricola) e dalle più recenti misure che qui non saranno oggetto di analisi (ISCRO e ALAIS/IDIS) è pari a 19,4 miliardi di euro (tabella 1.1), con un costo medio a lavoratore di circa 7 mila e 700 euro comprensivo di assegno di disoccupazione e, ove prevista, contribuzione figurativa ossia dei contributi accreditati da Inps – senza onere per i lavoratori – nei periodi in cui si è verificata un'interruzione o una riduzione dell'attività lavorativa.

A fronte di questa spesa, le entrate, quale ammontare complessivo delle contribuzioni aziendali destinate a finanziare il sostegno alla disoccupazione,

sono state poco più di 7,2 milioni di euro. Ovviamente la dimensione della NASpl rispetto alle altre misure è tale per cui i valori registrati sono fortemente condizionati dalla misura principale. Fatto cento le due grandezze analizzate (entrate e uscite), la NASpl pesa il 94,6% del totale delle entrate e l'87,4% della spesa complessiva.

Tabella 1.1 Quadro finanziario anno 2024: entrate e uscite (in milioni di euro) per misura di sostegno al reddito per disoccupazione involontaria e quota % sul totale delle entrate e delle spese

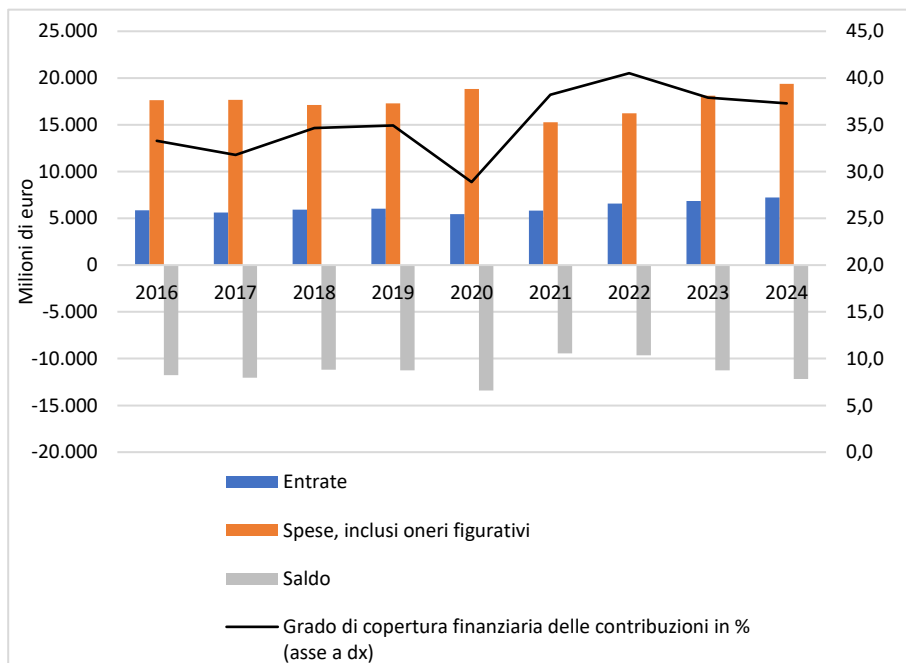
2024	Entrate (in milioni di euro)	Spese (in milioni di euro)	Entrate	Spese
Misura	v.a.	v.a.	v.%	v.%
NASpl	6.878	16.983	94,59	87,42
Dis_coll	186	124	2,56	0,64
Dis_agric	164	2.284	2,26	11,76
ISCRO	28	3	0,39	0,02
ALAS/IDIS	15	34	0,21	0,18
Totale	7.271	19.428	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Il quadro economico e finanziario complessivo della disoccupazione, sintetizzato nei Rapporti annuali dell'Inps in base ai propri bilanci consuntivi, indica negli anni (dal 2016 al 2024) un costante andamento negativo del rapporto tra entrate e uscite (grafico 1.1).

Il grado di copertura finanziaria della contribuzione dedicata, cioè la capacità del sistema di finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria – a parte un forte ribasso nel 2020 (28,9%) e un successivo rialzo nel 2022 (40,5%) – si avvia ad un assestamento sui valori precedenti riforme e crisi pandemiche, cioè intorno al 37%.

Grafico 1.1 Quadro finanziario: entrate, uscite, saldo e % di copertura finanziaria della contribuzione dedicata alla disoccupazione involontaria (NASpl + Dis_coll + Dis_agricola) per anno – dal 2016 al 2024



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

L'insufficiente copertura finanziaria della contribuzione contro la disoccupazione, compensata ogni anno dai capitoli del bilancio statale, sembra legata a due cause fondamentali:

- la prima è l'inadeguatezza e sottodimensionamento dell'aliquota contributiva ordinaria e quelle aggiuntive rispetto al reale fabbisogno finanziario necessario per la copertura 'assicurativa' dei trattamenti per disoccupazione;
- la seconda è l'impatto prodotto dagli sgravi e dalle decontribuzioni legate alle misure che mirano a abbassare il costo del lavoro e stimolare l'occupazione stabile attraverso aiuti all'assunzione e variazioni contrattuali.

Relativamente alla prima causa (l'inadeguatezza, rispetto al reale fabbisogno finanziario, delle aliquote contributive) come testimonia la serie storica del saldo costantemente negativo del rapporto tra entrate contributive e spese sostenute per le prestazioni, si tratta di un dato strutturale che esiste in quanto l'aliquota

contributiva ordinaria è rimasta inalterata da oltre 36 anni (fu introdotta con la legge n. 407/1990).

Più di recente (D.Lgs. n. 276/2003) è stato aggiunto un contributo addizionale per i RL a termine (contributo restituito in caso di trasformazione a RL stabile) e poi ancora il cosiddetto ticket licenziamento (D.Lgs. n. 23/2015). Evidentemente, l'insieme di queste misure contributive non sono risultate sufficienti a rendere pienamente assicurativo l'intervento di sostegno contro la disoccupazione e, d'altro canto, le teorie economiche più accreditate⁴ hanno indotto i decisori politici a contenere il più possibile il costo del lavoro non elevando la contribuzione, ma anzi, espandendo le misure di sgravio e decontribuzione legate alle nuove assunzioni o alle trasformazioni dei RL a termine.

Sarebbe interessante approfondire i temi di finanza pubblica, ma, in questa sede, ci limitiamo a riassumere in forma schematica (tavola 1.1), l'attuale sistema di contribuzione contro la disoccupazione, così come definito dalle norme di riferimento.

⁴ In *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, del 1991 gli economisti Layard, Nickell e Jackman offrono una sintesi empirica e teorica del legame tra: livello dei sussidi di disoccupazione; costo del lavoro per le imprese; durata della disoccupazione e tasso di disoccupazione di equilibrio (NAIRU). Gli stessi introducono il concetto di "equazione di disoccupazione", in cui il cuneo fiscale-contributivo appare come variabile chiave (Layard *et al.* 1991).

Tavola 1.1 Tipo contribuzione e Aliquota contributiva per NASpl, Dis_agricola e Dis_coll

Tipo contribuzione / causale	Aliquota / misura	Note principali
NASpl - Contributo ordinario (finanziamento assicurazione disoccupazione per lavoro subordinato extra agricolo, settore privato e pubblico).	1,31%% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali ⁵ .	Questa è l'aliquota "ordinaria" a carico del datore di lavoro, per finanziare la NASpl
NASpl - Contributo addizionale per contratti a termine ⁶ .	1,40% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali + 0,50 % in occasione di ogni rinnovo del contratto a termine.	Il 1,40 % è il contributo addizionale dovuto per contratti a termine; l'incremento dello 0,5 % si applica ogni volta che il contratto viene rinnovato.
NASpl - Ticket di licenziamento (contributo in caso di cessazione involontaria contratto a tempo indeterminato).	41% del massimale mensile NASpl per ogni anno di anzianità aziendale, fino a max 3 anni.	Il massimale NASpl mensile per il 2025 è di euro 1.562,82.
Dis_coll - finanziamento assicurazione disoccupazione per lavoro a collaborazione e figure assimilate.	1,31% del compenso lordo previsto dal contratto di collaborazione (e assimilati).	Anche l'aliquota finalizzata al finanziamento della Dis_coll è a carico del committente.
Dis_agricola – operai agricoli, tempo determinato / indeterminato	Aliquota totale* pari al 31,1% del salario lordo	Per il settore agricolo (aziende agricole standard): l'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro è del 22,26 %, mentre l'8,84 % è a carico del lavoratore.

Nota: *dentro questa quota ci sono i contributi per invalidità, vecchiaia, superstiti, maternità, disoccupazione agricola, assegni familiari ecc. Non è possibile isolare l'importo esatto destinato solo alla disoccupazione agricola perché non viene richiesto/dichiarato separatamente.

Fonte: documentazione Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Rispetto alla seconda causa (l'impatto prodotto dagli sgravi e dalle decontribuzioni). La contribuzione per la NASpl, pur se destinata ad un fondo di assicurazione sociale (Fondo di Assicurazione Sociale per l'Impiego – FNASI) è a tutti gli effetti un contributo previdenziale (più precisamente, un contributo di finanziamento di una prestazione previdenziale/assistenziale legata alla disoccupazione involontaria). È parte integrante degli adempimenti datoriali

⁵ All'aliquota dell'1,31% destinato alla NASpl le aziende aggiungono un ulteriore 0,30% come contributo aggiuntivo (previsto dall'art. 25, legge n. 845/1978) destinato al finanziamento dei fondi interprofessionali per la formazione continua.

⁶ I contratti stagionali sono esonerati dall'obbligo del contributo addizionale NASpl. Più precisamente lo sono se i "lavoratori assunti a termine per lo svolgimento delle attività stagionali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525", cfr. Inps, Messaggio n. 269 del 23/1/2025 "Norma di interpretazione autentica dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, in materia di attività stagionali".

(tavola 1.2) e, in quanto tale fa parte della contribuzione obbligatoria che l'Inps richiede attraverso il flusso UniEmens, nello stesso modo in cui vengono versati i contributi per l'Invalidità, la vecchiaia e i superstiti (IVS, all'interno del quadro generale delle aliquote contributive obbligatorie.

Proprio per questa sua natura di 'contributo previdenziale', la contribuzione dedicata al finanziamento della NASpl rientra nell'alveo di applicazione degli sgravi e degli esoneri contributivi generali previsti dalla legge, come, ad esempio il Bonus Giovani, il Bonus Donne o la Decontribuzione Sud⁷, che agiscono, per un determinato periodo, su parte o sull'intera quota di contributi a carico del datore di lavoro⁸.

La prassi dell'Istituto nazionale della Previdenza sociale (Inps) conferma quotidianamente questa impostazione. Circolari e messaggi Inps che regolano la NASpl, la inseriscono nella gestione della disoccupazione involontaria come prestazione previdenziale, distinguendola nettamente dalle prestazioni di natura puramente assistenziale come, ad esempio, la malattia o la maternità.

⁷ Cfr. <https://www.inps.it/it/impres-e-liberi-professionisti/incentivi-all-assunzione.html> .

⁸ In ordine cronologico rispetto al periodo osservato sono censibili le seguenti misure: Incentivo Occupazione NEET (Inps, Circolare n. 48/2018); Incentivo "Io Lavoro" (Inps, Circ. n. 54/2019); Decontribuzione Sud (Inps, Circ. n. 122/2020); Esonero Giovani Under 36 (Inps, Circ. n. 56/2021); Esonero Donne Svantaggiate (Inps, Circ. n. 32/2021); Proroga Under 36 e Donne (Inps, Mess. n. 3389/2022); Potenziamento Under 36 e Donne (Inps, Circ. n. 57 e 58/2023); Bonus Giovani e Donne "Coesione" (Inps, Circ. n. 103/2024).

Tavola 1.2 Contributi obbligatori standard per lavoro dipendente, quando non diversamente esplicitato, a carico del datore di lavoro

Contribuzioni obbligatorie per lavoro dipendente	Aliquota % indicativa	Fondo Inps alimentato	Incluso negli sgravi / decontribuzione	Note specifiche di applicazione
IVS (Pensione: Invalidità, Vecchiaia, Superstiti)	33% (9,19% lavoratore; 23,81% datore)	Fondo Pensioni della Gestione Assicurativa Generale Obbligatoria (AGO)	Si	Contribuzione ordinaria per tutti i lavoratori dipendenti, base principale delle aliquote previdenziali agevolate
Aliquota NASpl (assicurazione disoccupazione)	1,31%	Fondo Nazionale di Assicurazione Sociale per l'Impiego (FNASI)	Si	Contribuzione ordinaria per assicurazione contro la disoccupazione involontaria, compresa negli sgravi
Malattia (indennità giornaliera) e Maternità (congedo obbligatorio/parentale)	0,50%-0,72%	Gestione Malattia Gestione Maternità Inps	No	Contribuzione di natura assistenziale. Esclusa da esoneri generali; solo per dipendenti.
Contributo addizionale NASpl	1,40%	Fondo Nazionale di Assicurazione Sociale per l'Impiego (FNASI)	No	Addizionale sui contratti a termine, escluso da sgravi
Premi INAIL	Variabile, ca. 2-3%	Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL)	No	Premi assicurativi obbligatori contro infortuni e malattie professionali, non inclusi negli sgravi
Contributo integrativo Fondi Interprofessionali	0,30%	Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua	No	Destinato alla formazione continua, non soggetto a sgravi
Contributi per Cassa Integrazione Guadagni (CIG) Ordinaria, Straordinaria e in Deroga	Varia da 0,60% a 4,70%	Fondo per la Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, Straordinaria e Fondo di Integrazione Salariale (FIS)	No; spesso soggetti a particolari regole e deroghe regionali e settoriali	Contributi specifici versati dai datori di lavoro per finanziare ammortizzatori in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa; modalità e aliquote variano in base al tipo di CIG e al settore. L'aliquota parte da valori bassi (0,60%-0,90%) e può raggiungere il 4,70% in condizioni di forte utilizzo o aziende di grandi dimensioni.
Fondi di solidarietà / altri fondi speciali	Variabile	Fondi di solidarietà per ammortizzatori sociali (FIS, CIGO, CIGS, ecc.)	No	Strumenti per sostegno al reddito e ammortizzatori sociali, esclusi dagli sgravi
Contributo addizionale 1% a carico lavoratore	1%	Fondo Pensioni (quota retributiva eccedente la prima fascia pensionabile)	No	A carico del lavoratore, su quota retributiva eccedente i limiti pensionabili, non soggetto a sgravi
Contributi per Assegno per il Nucleo Familiare (ANF)	Circa 2,48%	Fondo Assegni per il Nucleo Familiare	No	Soggetti a specifiche regole e tipologie di lavoratori
Contributo Fondo di Garanzia TFR			No	Destinato a garantire il trattamento di fine rapporto, non soggetto a sgravi regolari

Fonte: documentazione Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

I capitoli del bilancio dello Stato che compensano il saldo negativo della gestione NASpl non sono identificabili con un unico riferimento preciso; la copertura finanziaria è dinamica e complessa e si snoda attraverso diversi meccanismi contabili e leggi di bilancio annuali. Il sistema, in sintesi estrema, si basa sui ‘trasferimenti dalla fiscalità generale’. Gran parte delle coperture per gli sgravi contributivi strutturali o pluriennali, che hanno finalità di politica economica (oltre alle eventuali anticipazioni di tesoreria erogate dalla Ragioneria Generale dello Stato per garantire liquidità a Inps), transita attraverso la Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS), che è un fondo Inps finanziato direttamente dallo Stato. Si tratta, quindi, di una gestione ‘di transito’ dove confluiscono i fondi provenienti direttamente dal bilancio dello Stato che copre le prestazioni oggetto di interventi di politica attiva (come gli sgravi per le assunzioni agevolate) e il loro monitoraggio è garantito da una specifica procedura contabile⁹. In sostanza il fondo GIAS compensa il saldo negativo illustrato nel grafico precedente.

A completamento degli elementi che determinano il quadro finanziario, appare opportuno ricordare (tavola 1.3) come, sul versante della spesa, l’ammontare economico complessivo erogato ai percettori di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria è determinato dal calcolo dell’ammontare dell’assegno mensile e dalla durata complessiva del trattamento – ambedue riconosciute in base all’istruttoria sulle domande di sostegno al reddito presentate a Inps, ovviamente nei limiti delle durate massime che caratterizzano ciascuna misura (tavola 1.3).

⁹ Il quadro normativo e contabile si basa sul Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (istitutivo della NASpl). I meccanismi di copertura tramite fiscalità generale sono analizzati e monitorati anche attraverso la Gestione sgravi degli oneri sociali e altre agevolazioni contributive (GAW), un’apposita evidenza contabile istituita dall’Inps per tracciare e gestire i vari sgravi, esoneri e agevolazioni contributive concessi ai datori di lavoro.

Tavola 1.3 I caratteri del sostegno economico che determinano l'ammontare economico complessivo erogato ai percettori di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria

Misura di sostegno	Durata massima	Durata in base ai contributi	Tasso di sostituzione lordo stimato	Massimale mensile lordo
NASpl	24 mesi (104 settimane)	Metà delle settimane di contribuzione versate negli ultimi 4 anni, fino a un massimo di 104 settimane (24 mesi). Esempio: 6 mesi contribuiti → 3 mesi NASpl; 12 mesi contribuiti → 6 mesi NASpl; fino a 48 mesi contribuiti → 24 mesi NASpl.	fino al 75% del reddito medio per redditi entro soglia annua stabilita, per il 2025 in euro 1.425,21. Superata la soglia si calcola un ulteriore 25% sulla differenza tra reddito medio mensile lavoratore e massimale di riferimento dell'anno	euro 1.562,82 (2025)
Dis-Coll (indennità collaboratori)	6 mesi (26 settimane) fino al 2021. Dal 1° gennaio 2022, elevata a 12 mesi ¹⁰	Prima del 31 dicembre 2021, la durata era pari alla metà dei mesi o frazioni di mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente l'evento di cessazione fino alla data di cessazione effettiva, con un massimo di 6 mesi di indennità. Dal 1° gennaio 2022 la durata è stata estesa ed è pari ai mesi di contribuzione accreditati nel periodo di riferimento, fino a un massimo di 12 mesi.	circa 75 % del reddito medio (per redditi entro soglia annua stabilita, per il 2025 in euro 1.425,21) Superata la soglia si calcola un ulteriore 25% sulla differenza tra reddito medio mensile lavoratore e massimale di riferimento dell'anno	euro 1.562,82 (2025)
Disoccupazioni agricola	Variabile, generalmente 90-180 giorni	Durata variabile in base alle giornate di lavoro agricolo e contributi versati. In genere: 90 giorni (3 mesi) per almeno 50 giornate lavorate nell'anno agricolo precedente; fino a 180 giorni (6 mesi) con maggiori giornate e contributi accumulati**	% della retribuzione convenzionale/contrattuale* variabile in base alla misura specifica: ordinaria = 40% se a TD e 30% se TI); speciale ≥ 151 giornate = 66% oppure speciale tra 101-150 giornate = 40%	euro 1.392,89 (2025)

Nota: * Si tratta di una misura standardizzata del salario che serve da riferimento per calcolare indennità e contributi in agricoltura (nel 2025 il reddito medio convenzionale giornaliero per coltivatori diretti, mezzadri e coloni è di euro 65,19)¹¹.

** I requisiti e la durata dipendono dal settore e dalla tipologia di coltura, regolati da normative specifiche e da accordi regionali.

Fonte: documentazione Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

¹⁰ Con la L. 234/2021 (comma 223, art. 1) e la Circolare Inps n. 3 del 4 gennaio 2022.

¹¹ Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Direzione generale per le politiche previdenziali, Decreto Direttoriale del 10/06/2025 <https://www.lavoro.gov.it/media/90551>.

1.2 Attuazione fisica

Per analizzare l'attuazione fisica degli interventi ci concentriamo su un arco temporale di sei anni (2018 - 2023) che abbraccia il periodo pre e post pandemico Covid-19. Le analisi proposte di seguito e nei capitoli successivi prendono in considerazione esclusivamente le tre principali misure d'intervento. Rimangono dunque escluse dall'osservazione le due misure rivolte al lavoro autonomo e imprenditoriale (ISCRO e ALAIS/IDIS) e i residuali trattamenti di Mobilità ancora attivi (nel 2023 circa duemila trattamenti di mobilità ordinaria o in deroga).

In media ogni anno gli ingressi in trattamento per disoccupazione involontaria sono circa 2 milioni e 330 mila (tabella 1.2), di questi una percentuale oscillante tra il 2,7 e il 4% è rappresentata da individui che entrano in trattamento due volte in uno stesso anno solare.

Come vedremo più avanti, aumentando l'arco temporale di osservazione dall'anno al biennio, al triennio o all'intero sessennio, la quota di percettori 'ricorrenti' sale e capiremo perché.

Tabella 1.2 Ingressi annuali in trattamento per disoccupazione involontaria (NASpl, Dis_agricola e Dis_coll) per misura e anno

Ingressi annuali	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totale
NASpl	1.808.034	1.851.671	1.762.109	1.659.532	1.998.501	1.963.506	11.043.353
Dis_coll	23.418	22.064	29.743	25.675	31.269	32.544	164.713
Dis_agric	561.163	556.221	562.396	563.671	541.868	ND	2.785.320
Totale	2.392.615	2.429.957	2.354.248	2.248.879	2.571.638	1.996.050	13.993.386

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Considerando le tre misure di intervento contro la disoccupazione involontaria emerge con chiarezza come, nell'intero periodo osservato, il 79% dei casi i trattamenti afferiscono alla NASpl, cioè alla misura riservata ai lavoratori dipendenti subordinati extra agricoli che hanno interrotto involontariamente un RL per licenziamento, giusta causa o, in larga misura, per scadenza naturale del contratto a termine (il 65% del totale degli ingressi in NASpl). Nel 20% dei casi si tratta invece di lavoratori agricoli e solo l'1% dei trattamenti ha riguardato i collaboratori coordinati e continuativi, assegnisti e dottorandi/ori di ricerca.

In termini generali, i trattamenti rivolti alle donne rappresentano una quota leggermente maggioritaria (51,2%). Oltre alla NASpl, che presenta una presenza femminile del 54% è la Dis_coll che in termini relativi, mostra una componente femminile elevata, pari a circa il 69%. Composizione per genere molto differente si ha, invece, per la Dis_agricola con una presenza femminile del 39%.

Rispetto all'età, i giovani fino a 35 anni rappresentano, con una percentuale del 34,7%, una quota consistente degli ingressi annuali in trattamento. Sommando le due classi d'età successive, però, appare evidente che i lavoratori 'maturi' sostenuti economicamente nei periodi di disoccupazione sono ampiamente presenti. I lavoratori, che entrano in trattamento ogni anno hanno, per il 24,7% tra i 36 e i 45 anni e per il 23,5% tra i 46 e i 55 anni. Cumulativamente quindi raggiungono una quota del 48,2% del totale. Il restante 14,4% è invece rappresentato dai lavoratori 'anziani' (56 anni e oltre).

1.3 L'integrazione tra politiche passive e attive del lavoro attraverso il programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori: prime evidenze

Il programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori) – avviato nel 2021¹² – è un'azione di riforma delle politiche attive del lavoro prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia, all'interno della Missione 5, Componente 1. Il suo obiettivo principale è riqualificare i servizi di politica attiva per migliorare l'occupabilità delle persone e favorire il loro inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro tramite percorsi personalizzati di qualificazione, riqualificazione e aggiornamento professionale. Il programma viene finanziato con risorse pari a 4,4 miliardi di euro, coinvolgendo entro il 2025 circa 3 milioni di beneficiari. La sua attuazione è affidata alle Regioni e Province autonome, che si basano sui Piani Attuativi Regionali approvati da Anpal (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, le cui competenze oggi sono state riassorbite dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali) e connessa al potenziamento dei centri per l'impiego e al Piano nazionale nuove competenze.

¹² Cfr. Decreto Interministeriale 5 novembre 2021.

Gli interventi previsti¹³ si rivolgono prioritariamente alle persone in cerca di occupazione percettori di un ammortizzatore sociale o di una misura di sostegno economico di integrazione al reddito sottoposti a condizionalità¹⁴ (in particolare: percettori di ammortizzatori sociali quali NASpl e Dis_coll), ma anche ai lavoratori fragili o vulnerabili e disoccupati con minori chance occupazionali, indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito. Inoltre, a seguito dell'abrogazione della misura del Reddito di cittadinanza, nel 2024 è stato ampliato l'accesso al Programma anche ai beneficiari degli istituti di sostegno al reddito introdotti dal decreto-legge n. 48 del 4 maggio 2023 (convertito in legge n. 85 del 3 luglio 2023), ossia ai beneficiari del Supporto per la formazione e il lavoro (SFL) e dell'Assegno d'inclusione (AdI), nonché a tutti i disoccupati indipendentemente dal genere, dall'età anagrafica e dalla durata della condizione di disoccupazione¹⁵.

L'entrata a regime del Programma GOL ha determinato un miglioramento sostanziale del sistema di gestione ed erogazione delle politiche attive del lavoro rivolte ai percettori di sostegno al reddito. Sotto molti punti di vista i finanziamenti comunitari hanno rappresentato, come già registrato in passato (De Vincenzi 2017), il volano per immettere nel sistema importanti elementi di innovazione. Attraverso una più stringente applicazione del principio di condizionalità il Programma ha fornito un contributo sostanziale all'integrazione tra politiche passive e attive del lavoro. Questo sviluppo, al quale hanno concorso tutti i soggetti pubblici interessati (Inps, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Regioni), poggia su una ristrutturazione dei flussi informativi¹⁶ che sta determinando una riduzione sostanziale dei tempi che intercorrono tra la

¹³ Il programma si articola in diversi 'percorsi' a seconda delle esigenze del lavoratore (*reskilling, upskilling, reinserimento, inclusione sociale*). È gestito dalle regioni, in collaborazione con i centri per l'Impiego e altri enti accreditati.

¹⁴ La condizionalità che regola la fruizione di una misura di sostegno economico di integrazione al reddito (introdotta con il Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150) è collegata a diversi fattori, quali: immediata disponibilità al lavoro, adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale o servizio alla comunità, riqualificazione professionale o completamento degli studi, altri impegni finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale. Cfr. decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Sostegni bis), convertito con modificazioni in legge 23 luglio 2021, n. 106.

¹⁵ Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – decreto ministeriale del 29 marzo 2024 - PNRR M5 C1 R1.1. Riforma politiche attive – decreto Integrazioni Programma GOL.

¹⁶ Si fa qui riferimento al Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIU) e alla sua estensione nel SIIISL — Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (già attivo dal 1° settembre 2023), che si affianca al SIU per gestire le misure di sostegno, percorsi formativi e ricerca del lavoro, aperto anche a cittadini e imprese.

presentazione della domanda di sussidio alla presa in carico dei servizi dedicati alla gestione delle politiche attive.

Box 1.1 Modalità di attivazione dei percettori di NASpl e Dis_coll operative dal 24 novembre 2024

Gli articoli 25 e 26 del decreto-legge n. 60 del 2024, insieme al DM n. 174 del 21 novembre 2024, hanno introdotto novità significative nelle modalità di attivazione dei percettori di NASpl e Dis_coll operative dal 24 novembre 2024. In particolare:

- i percettori di NASpl e Dis_coll sono automaticamente iscritti d'ufficio al Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL) al momento dell'inizio della fruizione della prestazione;
- entro 15 giorni dall'avvio della prestazione, i beneficiari devono accedere alla piattaforma SIISL per compilare i dati necessari al Patto di Attivazione Digitale e sottoscriverlo;
- il decreto dettaglia modalità, condizioni e obblighi relativi al patto personalizzato e alle iniziative di politica attiva del lavoro, modificando il processo tradizionale di attivazione e monitoraggio dei percettori;
- sono previste sanzioni e decurtazioni della prestazione in caso di mancata partecipazione o inosservanza degli obblighi, con comunicazioni puntuali tra centri per l'impiego e Inps per assicurare tempestività nelle verifiche;
- vengono fornite le modalità operative per la concreta attuazione e dettaglio anche il coordinamento delle attività di orientamento, formazione e ricerca attiva del lavoro.

Fonte: documentazione Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

La nostra osservazione delle prestazioni erogate per il momento si ferma al 2023. L'elemento di innovazione sostanziale descritto nel box 1.1 quindi non era ancora in vigore. Per questo motivo appare opportuno descrivere la procedura prevista fino all'introduzione delle nuove regole (entrate a regime con l'avvio del 2025); procedura alla quale i Centri per l'Impiego dovevano attenersi.

Nelle norme nazionali in vigore fino al novembre 2024, i percettori di sostegno al reddito hanno l'obbligo di presentarsi ai Servizi per l'impiego (SPI) di riferimento entro 15 giorni dalla data di presentazione della domanda di NASpl o Dis_coll. Se il percettore non si presenta non incorre immediatamente in sanzioni, ma scatta la convocazione da parte dei Servizi. Le sanzioni intervengono se il percettore non risponde alla convocazione, si rifiuta di sottoscrivere il Patto di servizio o non partecipa agli obblighi previsti¹⁷.

¹⁷ Le sanzioni intervengono se il percettore non risponde alla convocazione, si rifiuta di sottoscrivere il Patto di servizio o non partecipa agli obblighi previsti, così come previsto dall'art. 21, comma 1, D.Lgs. n. 150/2015.

Nella prassi regionale precedente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 60 /2024 e del D.M. n. 174/2024 è stata introdotta una modifica al termine di presentazione del disoccupato richiedente il sostegno economico connessa con le peculiarità dei percettori provenienti dal mondo della scuola e dal settore della ricezione turistica. Come illustrato nella tavola 1.4 (che prende in considerazione le varie forme di sostegno al reddito anche quelle non oggetto del presente lavoro) i termini di presentazione del percettore di NASpl variano sensibilmente passando da 15 giorni, 30, 60, fino a 90 giorni, rispettivamente per i percettori stagionali del turismo e della scuola.

In un contesto caratterizzato da risorse umane limitate (vedi box 1.2), queste 'deroghe' hanno permesso di gestire i carichi di lavoro degli operatori degli SPI evitando di procedere con l'organizzazione di convocazioni e appuntamenti che, di fatto, per le tempistiche dei periodi di lavoro e non lavoro che connotano queste sottopopolazioni, non sarebbero utili ai fini del raggiungimento dei loro obiettivi istituzionali dei Servizi per il lavoro.

Box 1.2 Stima degli operatori complessivi (Servizi Pubblici per l'Impiego regionali + Inps) impegnati nella gestione delle prestazioni di sostegno al reddito (disoccupazione) e integrazione al reddito (sospensione temporanea)

Produciamo qui una stima del numero totale di operatori impegnati nella gestione complessiva dei trattamenti per disoccupazione pari a **circa 19-20 mila unità**. Infatti, per effettuare un confronto significativo con Germania (113 mila unità) e Francia (53 mila unità), al numero di operatori totali dei Servizi pubblici per l'impiego - attualmente di 12 mila unità – vanno aggiunti circa 7,6 mila operatori Inps impegnati nella gestione del sussidio economici per disoccupazione/sospensione.

Inps	Numero Stimato operatori
Personale totale Inps	27.000
<ul style="list-style-type: none"> Di cui dedicato alle prestazioni (pensioni, invalidità, sostegno al reddito) 	~16.200
<ul style="list-style-type: none"> Di cui dedicato al sostegno al reddito per disoccupazione/sospensione 	~7.600
Personale complessivo SPI	12.000
Personale complessivo (Inps + SPI) dedicato alla gestione dei trattamenti per disoccupazione/sospensione	~19.600

Stime Inapp su informazioni estratte da documentazione Inps e Anpal

Sebbene non esistano dati ufficiali che confermino esplicitamente che il 50-60% del personale Inps sia dedicato alla gestione delle prestazioni (pensioni, invalidità e sussidi), l'analisi degli organigrammi, delle relazioni del CUG e degli elaborati prodotti dalle rappresentanze sindacali di Inps, sembrano suggerire questa quota percentuale di operatori dedicati alla gestione del complesso delle prestazioni per disoccupazione/sospensione.

Fonte: documentazione Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Se il percettore non si presenta spontaneamente al Centro per l'impiego (CPI) di competenza, la prassi operativa dei servizi, fino al novembre 2024 prevede, a fronte della notifica Inps dell'elenco individuale dell'accoglimento della domanda di NASpl/Dis_coll corredata dall'elenco individuale (fornitura ai Sistemi Informativo Lavoro regionali), che la convocazione per il primo appuntamento finalizzato all'accoglimento e alla definizione e sottoscrizione del Patto di Servizio sia comunicata al beneficiario tramite invio di sms o mail ai riferimenti indicati e validati dal beneficiario nella domanda NASpl/Dis_coll.

Tavola 1.4 Termini di presentazione e convocazione al CPI di riferimento in base alle diverse categorie di percettori di sostegno al reddito (prassi precedente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 60 del 2024)

Categoria	Termine di presentazione al CPI	Eventuale convocazione da parte del CPI (in assenza della presentazione da parte del percettore) e Note
Percettori NASpl/Dis_coll (generale)	Entro 15 giorni dalla presentazione della domanda NASpl/Dis_coll	Se l'interessato non si presenta, viene convocato dal CPI per sottoscrivere il Patto di Servizio Personalizzato. Nella prassi regionale l'orientamento prevalente (Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio) vede l'indicazione per i CPI o le agenzie accreditate di fissare il primo appuntamento entro i 90 giorni dalla presentazione della domanda. In altri casi (esempio regione Marche) viene esplicitato che la convocazione dovrà avvenire "non appena il CPI riceve i nominativi dall'Inps'.
Percettori di NASpl – Personale scolastico precario (ATA/docenti)	Entro 90 giorni dalla domanda NASpl (se non ri-contrattualizzati)	Il termine più lungo è pensato per consentire la riassunzione nel nuovo anno scolastico prima di attivare la condizionalità. Tale prassi è adottata da molte grandi regioni (es. Piemonte, Lombardia, Lazio, e Campania). In un caso (regione Puglia) viene fissata la data del 15 settembre rispetto alla domanda presentata generalmente a giugno.
Percettori di NASpl – Lavoratori Stagionali nel Turismo	Entro 30-60 giorni dalla domanda NASpl	Le tempistiche possono variare a seconda della regione e della stagionalità del contratto.
Percettori di NASpl con rioccupazione a tempo determinato breve (max 6 mesi)	Differito fino al termine del contratto	Se la persona trova un lavoro a TD entro i limiti consentiti, la convocazione può essere sospesa o posticipata.
Percettori integrazioni salariali (CIGS, FIS etc.) – Lavoratori in costanza di RL	Compatibilmente con orari di lavoro; convocazione senza obbligo immediato	Devono comunque collaborare con i CPI ai fini del reinserimento e percorsi GOL. Cfr. D.Lgs. n. 148/2015 art. 8; D.Lgs. n. 150/2015 art. 22

segue

segue Tavola 1.4

Categoria	Termine di presentazione al CPI	Eventuale convocazione da parte del CPI (in assenza della presentazione da parte del percettore) e Note
Percettori SFL (Supporto Formazione e Lavoro)	Presa in carico immediata tramite piattaforma SIISL e CPI	Obbligo di accettare offerte e partecipare a formazione/servizi; gestione digitale + CPI. Cfr. D.L. n. 48/2023 e successivi
Percettori ADI (Assegno di Inclusione)	Presa in carico presso i servizi sociali prima, poi eventuale invio al CPI	Il CPI entra in gioco solo se i servizi sociali identificano un "componente attivabile al lavoro". Cfr D.L. n. 48/2023

Fonte: documentazione Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Pur rimandando ad altre sedi l'esame dell'attuale condizione infrastrutturale e organizzativa dei singoli Servizi per il lavoro a livello regionale, sappiamo che, in genere, il Centro-Nord Italia ha Servizi più strutturati, più risorse, maggiore esperienza nell'implementare progetti di politiche attive e una maggiore capacità di governance della collaborazione tra pubblico e privato. Tranne alcune eccezioni il Centro-Sud soffre di ritardi dovuti ad una più forte carenza di personale, minore efficienza amministrativa, infrastrutture deficitarie e difficoltà nel coordinamento intraregionale (Anastasia e Santoro 2018).

Non avendo la possibilità di ricostruire un quadro esaustivo a livello regionale, abbiamo messo a confronto il numero dei presi in carico dal Programma GOL che avevano presentato la domanda di NASpl o Dis_coll con il numero di percettori di NASpl e Dis_coll a livello nazionale. L'informazione restituita, dunque, non vuole essere esaustiva rispetto al numero totale dei presi in carico dal Programma GOL. Ma intende offrire una prima misurazione della messa a regime dell'integrazione di fatto delle politiche passive con le politiche attive del lavoro.

Per effettuare un confronto tra grandezze il più possibile coerente (in assenza dei dati elementari dell'archivio del programma GOL)¹⁸, sul periodo luglio 2022 -

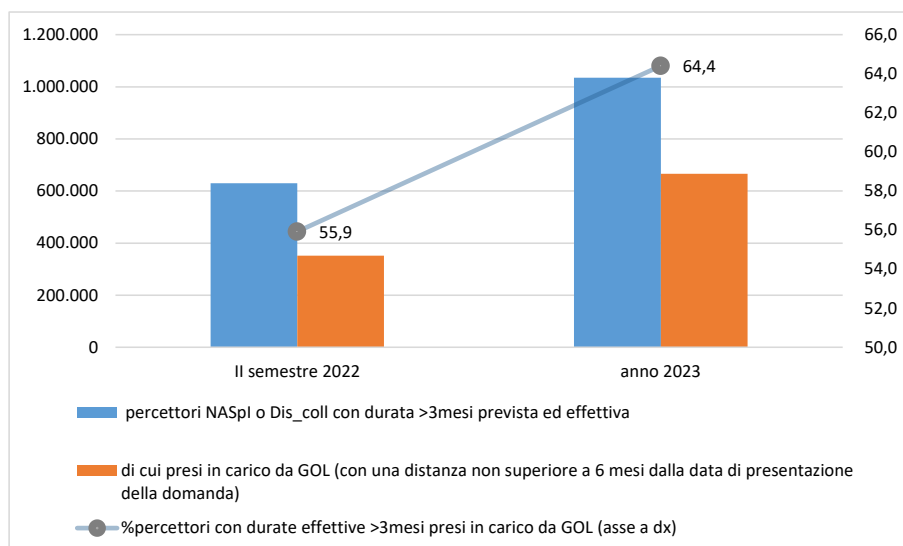
¹⁸ Alla data di compilazione del presente Report, l'Inapp non accede pienamente all'archivio concernente le domande di accesso e a quello sui trattamenti di politica attiva del lavoro, nella fattispecie del Programma GOL. L'accesso pieno a quest'ultimo archivio rappresenta la *condicio sine qua non* la realizzazione degli obiettivi conoscitivi più appropriati.

dicembre 2023 (corrispondenti ai mesi di avvio e al primo anno a regime) abbiamo selezionato:

- gli individui presi in carico da GOL (con una distanza dalla data di presentazione della domanda di sussidio non superiore ai 6 mesi);
- gli individui percettori effettivi di NASpl e Dis_coll con durata >3mesi prevista ed effettiva (con base almeno un mese di sussidio nel periodo di riferimento).

Alla luce delle considerazioni precedenti sulle prassi operative predisposte a livelli regionale circa le tempistiche della presentazione/convocazione del percettore al CPI, il grafico (figura 1.2), mostra una stima preliminare del 55,9% per la seconda metà dell'anno 2022 e del 64,4% per l'intero anno 2023 quale tasso di coinvolgimento dei percettori di un sussidio di disoccupazione (di durata consistente, ossia superiori ai 3 mesi di trattamento) nelle misure di politica attiva implementate con il programma GOL.

Grafico 1.2 Percettori NASpl o Dis_coll con durata >3mesi prevista ed effettiva (con base almeno un mese di sussidio nel periodo di riferimento) nel secondo semestre 2022, intero anno 2023, di cui presi in carico da GOL e relativo tasso di coinvolgimento



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Un'ultima considerazione di carattere metodologico riguarda le condizioni favorevoli attuali per mettere a regime un sistema di analisi valutativa delle politiche del lavoro. Infatti, la combinazione degli elementi contingenti e strutturali di eterogeneità dei sistemi di erogazione delle politiche di attivazione, unitamente alla auspicata maggiore disponibilità di microdati, offre l'opportunità di programmare analisi valutative, del tipo misurazione degli effetti, capaci di ricorrere a quei metodi, sperimentali o quasi-sperimentali, dichiarati patrimonio conoscitivo comune alla ricerca economico-sociale (De Vincenzi 2013).

2 L'attuazione delle singole misure dedicate al sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria

Questo secondo capitolo è dedicato ad una dettagliata analisi dell'attuazione fisica di ciascuna misura di politica passiva dedicata alla disoccupazione. L'osservazione è condotta su un arco temporale di sei anni (2018-2023) che abbraccia il periodo pre e post pandemico Covid-19. Come abbiamo già visto, dal punto di vista dimensionale la NASpl rappresenta di gran lunga la misura più importate delle misure e, per questo motivo, ad essa è dedicato l'ampio paragrafo 2.1. A seguire, in virtù del suo progressivo allineamento dei caratteri gestionali tipici della NASpl, il paragrafo 2.2 è dedicato alla Dis_coll. Infine, il paragrafo 2.3 affronta, per la prima volta in modo sistematico¹⁹, l'attuazione della Dis_agricola con una osservazione che, pur abbracciando il periodo pre e post pandemico, si ferma al 2022.

I primi due paragrafi si caratterizzano per la ricchezza informativa quale risultato dell'integrazione tra gli archivi amministrativi. Al fine di arricchire l'informazione sulle caratteristiche del RL perso involontariamente (come, ad esempio, la sede geografica di lavoro, il settore economico, la tipologia del contratto d'uscita dall'occupazione etc.) e su alcuni connotati del percettore (livello d'istruzione e qualifica professionale), l'archivio sulle prestazioni di sostegno al reddito dell'Inps è stato integrato con l'archivio delle comunicazioni obbligatorie rese disponibili

¹⁹ Fatta eccezione per la recente Nota sull'andamento dell'indennità di Disoccupazione agricola e Cassa Integrazione Speciale Operai dell'Agricoltura (2024) proposta dalla Fondazione Metes – FLAI CGIL, cfr. <https://www.fondazionemetes.it/nota-andamento-dellindennita-di-disoccupazione-agricola-e-cassa-integrazione-speciale-operai-dellagricoltura-2024/> .

dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali attraverso la fornitura del Sistema Informativo Statistico sulle Comunicazioni Obbligatorie (SISCO).

L'integrazione tra l'archivio Inps sulle prestazioni e l'archivio COB/SISCO, come vedremo nei capitoli successivi, permette la pianificazione di analisi centrate sulle traiettorie lavorative seguite dai lavoratori e lavoratrici ex-post rispetto all'evento di cessazione e coinvolgimento dei trattamenti²⁰.

L'approfondimento sugli aspetti metodologici e tecnici legati al trattamento e alla procedura di integrazione dei due archivi amministrativi citati è stato realizzato da Inapp nel recente passato (Inapp 2022) e, in precedenza, anche in ambito Visit Inps (De Blasio e De Vincenzi 2020). La procedura è stata successivamente testata nelle analisi dedicate alla NASpl (Inapp 2024). Nel presente report, come mostrano i risultati del linkage effettuato in riferimento ai percettori di NASpl e di Dis_coll e alla data dell'evento di cessazione del RL, la solidità metodologica della procedura di integrazione trova ulteriore conferma.

Come mostra chiaramente la tabella successiva (tabella 2.1), l'esito della procedura effettuata per la NASpl è decisamente soddisfacente: il 93,4% dei trattamenti NASpl, infatti, è stato linkato perfettamente. La differenza di un giorno è dovuta al fatto che Inps registra come 'data di cessazione' il giorno successivo all'ultimo giorno lavorato (cioè, il primo giorno non lavorato), mentre nelle COB, la data di cessazione indica l'ultimo giorno di lavoro effettivo.

Per la Dis_coll non è esattamente la stessa cosa e la percentuale più alta di abbinamenti (58,3%) è quella relativa alla stessa data di cessazione, mentre la data di cessazione registrata da Inps è quella del giorno successivo in un numero inferiore di casi (12,7%)²¹.

Ovviamente, la strategia adottata per la procedura di linkage contempla e normalizza i possibili errori di digitazione che, non a caso e in termini molto contenuti, si concentrano sul mese e sull'anno digitato oppure sull'identificativo del datore di lavoro (presente sotto due possibili forme, codice fiscale o partita

²⁰ La procedura di linkage, almeno in questa fase, non è stata realizzata per i percettori di Disoccupazione agricola.

²¹ Ciò per almeno tre motivi:

- le collaborazioni coordinate e continuative (co.co.co., co.co.pro., dottorati/andi, assegnisti ecc.) non prevedono giorni lavorativi continuativi come nel lavoro subordinato;
- per la Dis_coll, l'Inps ricava la data di cessazione direttamente dal flusso COB o dai dati dichiarativi del collaboratore, non dal dall'informazione puntuale della dichiarazione mensile UniEmens e per questo, nei flussi contributivi della Gestione Separata Inps, la cessazione è riferita direttamente all'ultimo giorno del contratto, non dal giorno successivo.

IVA). In termini complessivi, dunque, per la NASpl i record non abbinati sono pari all'1,7% del totale, mentre per la Dis_coll questa percentuale sale al 12,5%. Vedremo nel paragrafo dedicato alla misura legata alla Gestione Separata dell'Inps (paragrafo 2.2) che ciò dipende dal coinvolgimento nelle prestazioni di categorie molto particolari, come nella fattispecie quella dei dottorandi/ti di ricerca per i quali, non essendo regolati da un RL, non esiste alcuna Comunicazione obbligatoria di cessazione e quindi non è presente nell'archivio COB.

Tabella 2.1 Esito della procedura di linkage tra archivio COB e archivio prestazioni Inps

Criteri di linkage	Numero di trattamenti			
	NASpl		Dis_coll	
	v.a.	v.%	v.a.	v.%
01- strettamente uguale	81.140	0,7	96.113	58,4
02- dt_cessazione RL + 1 gg	10.312.286	93,4	20.879	0,5
03- dt_cessazione RL – 1 gg	11.572	0,1	857	12,7
04- dt_cessazione RL + 2 gg	39.111	0,4	355	0,2
05- dt_cessazione RL – 2 gg	8.295	0,1	569	0,3
06- dt_cessazione RL +/- 7 gg	55.302	0,5	3.465	2,1
07- dt_cessazione RL +/- 30 gg	93.080	0,8	8.115	4,9
08- dt_cessazione RL +/- 60 gg	32.222	0,3	4.923	3,0
09- dt_cessazione RL +/- 90 gg	23.972	0,2	1.181	0,7
10- dt_cessazione RL +/- 120 gg	16.436	0,1	903	0,5
11- dt_cessazione RL +/- 150 gg	13.133	0,1	689	0,4
12- dt_cessazione RL +/- 180 gg	10.658	0,1	516	0,3
13- dt_cessazione RL +/- 365 gg	39.297	0,4	2.977	1,8
14- strettamente uguale - + dl	256	0,0	649	0,4
15- dt_cessazione RL +/- 1 gg / + dl	95.700	0,9	80	0,0
16- dt_cessazione RL +/- (2-180 gg) / + dl	12.712	0,1	213	0,1
27- dt_cessazione RL +/- 365 gg / + dl	12.447	0,1	61	0,0
30- id persona non trovata in CO	61.039	0,6	2.316	1,4
40-non abbinato	124.695	1,1	19.852	12,1
Totale complessivo	11.043.353	100,0	164.713	100,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

2.1 La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl)

In questo paragrafo viene affrontata l'attuazione della NASpl. Dalla tabella precedente sappiamo che, su 11 milioni di ingressi in trattamento registrati dall'Inps in sei anni, il 98,3% è stato abbinato alle CO²² e le informazioni andranno a connotare le analisi proposte di seguito. Prima di esaminare l'attuazione della principale misura dedicata al sostegno economico della disoccupazione involontaria abbiamo ritenuto opportuno sintetizzare nella tavola seguente (tavola 2.1) l'insieme delle caratteristiche salienti la misura.

Tavola 2.1 Le principali caratteristiche della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego

NASpl	Descrizione dettagliata
Destinatari	La NASpl è destinata ai lavoratori dipendenti extra agricoli che hanno perso involontariamente l'occupazione. Rientrano: lavoratori subordinati del settore privato; apprendisti; soci lavoratori di cooperative con rapporto di lavoro subordinato; personale artistico con rapporto di lavoro subordinato; dipendenti pubblici con contratto a tempo determinato; lavoratori agricoli dipendenti da datori non agricoli. Sono esclusi: lavoratori agricoli, autonomi, parasubordinati, dipendenti a tempo indeterminato delle PA, titolari di pensione diretta.
Requisiti di accesso	Stato di disoccupazione involontaria (cioè, cessazione non per dimissioni volontarie, salvo giusta causa o risoluzione consensuale in sede protetta); Almeno 13 settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio della disoccupazione. Fino a febbraio 2021, 30 giornate di lavoro effettivo (retribuito) nei dodici mesi precedenti la cessazione del RL.
Durata	La NASpl spetta per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione maturate negli ultimi quattro anni antecedenti la cessazione. Esempio: 52 settimane contributive → 26 settimane di NASpl. Dal 2022, la riduzione della durata non si applica più ai percettori ≥55 anni. Periodi contributivi già utilizzati per precedenti NASpl non si conteggiano di nuovo.
Importo	L'indennità mensile è calcolata sulla retribuzione media mensile imponibile ai fini previdenziali degli ultimi 4 anni, comprendendo mensilità aggiuntive. Per il 2025 la soglia di riferimento (retribuzione mensile) è di euro 1.425,21. Se la retribuzione è ≤ alla soglia, l'indennità è pari al 75% della retribuzione; se la retribuzione è superiore, aggiunge il 25% della differenza fino al massimale (per il 2025 pari a euro 1.562,82 lordi/mese). Décalage: riduzione del 3% al mese a partire dal sesto mese di fruizione (dall'ottavo mese per i beneficiari ≥55 anni).
Modalità di presentazione domanda	La domanda deve essere presentata esclusivamente in via telematica: tramite portale Inps con SPID, CIE o CNS; tramite Patronato; oppure tramite Contact Center Inps. Deve essere inoltrata entro 68 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro. Il pagamento decorre dal giorno successivo all'ottavo se la domanda è presentata entro tale termine oppure dal giorno successivo la presentazione della domanda se presentata dal nono al 68esimo giorno.
Contributi figurativi	Durante la fruizione della NASpl sono accreditati contributi figurativi per tutto il periodo indennizzato, fino al limite della retribuzione massima NASpl. Questi contributi sono utili sia al diritto che alla misura della pensione (vecchiaia e anticipata), ma non sono validi per il requisito contributivo per l'Ape Sociale o altre prestazioni che richiedono contribuzione effettiva.

segue

²² Per gli individui non abbinati, l'1,7% del totale degli ingressi pari a 185 mila unità, si ipotizza che, almeno nella maggior parte dei casi, si tratti di lavoratori marittimi dei quali non abbiamo informazioni nell'archivio CO a causa della mancata fornitura dei RL ricostruiti attraverso i moduli UNIMARE.

segue Tavola 2.1

NASpl	Descrizione dettagliata
Norma base	Decreto legislativo n. 22 del 4 marzo 2015, attuativo del Jobs Act (L. 183/2014), che ha istituito la NASpl in sostituzione di ASpl e Mini-ASpl dal 1° maggio 2015.
Principali modifiche normative	D.L. 41/2021 (decreto Sostegni): soppressione requisito 30 giornate effettive; L. 234/2021 (legge di Bilancio 2022): revisione del décalage e proroga della durata per soggetti over 55; D.L. 48/2023 (decreto Lavoro): semplificazioni in materia di politiche attive e condizionalità; Aggiornamenti 2025: revisione del requisito contributivo per chi si era dimesso (o risolto consensualmente) da un contratto a tempo indeterminato nei 12 mesi precedenti deve avere almeno 13 settimane di contribuzione tra quella cessazione volontaria e la successiva cessazione involontaria.
Riferimenti Inps	Circolare Inps n. 94/2015 – istituzione NASpl e disciplina attuativa; Circolare Inps n. 94/2021 – soppressione requisito 30 giornate; Circolare Inps n. 47/2022 – nuove modalità di calcolo e aggiornamenti décalage; Circolare Inps n.98/2025, revisione requisito contributivo; Messaggi Inps n. 2884/2021, n. 3806/2021, n. 1488/2022.

Fonte: documentazione Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Nell’arco dei sei anni osservati (2018 - 2023) gli ingressi in trattamento NASpl sono stati 11 milioni e 43 mila, in media annuale, dunque, 1 milione e 840 mila. Rispetto agli 11 milioni di trattamenti registrati nel sessennio, il numero di individui coinvolti (conteggiati considerando una sola volta l’identificativo eventualmente ricorrente) è di 6,4 milioni (tabella 2.2). Ciò significa che 4,6 milioni di individui, sempre nell’arco del sessennio ha beneficiato di più di un intervento di sostegno al reddito.

Tabella 2.2 NASpl -Trattamenti e percettori per anno decorrenza trattamento e percentuale di percettori ‘ricorrenti’ distinti all’interno di un anno, nell’ultimo biennio, nell’ultimo triennio e nell’intero sessennio osservato 2018-2023

NASpl nell'anno:	Trattamenti A	Percettori di almeno 1 trattamento B	% di percettori con più di 1 trattamento (dt_decorrenza) =(A-B)/A*100
2018	1.808.034	1.745.714	3,4
2019	1.851.671	1.787.739	3,5
2020	1.762.109	1.692.181	4,0
2021	1.659.532	1.614.688	2,7
2022	1.998.501	1.923.351	3,8
2023	1.963.506	1.888.102	3,8
nel biennio 2022-2023	3.962.007	3.128.915	21,0
nel triennio 2021-2023	5.621.539	3.967.331	29,4
nel sessennio 2018-2023	11.043.353	6.405.941	42,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Con tutta evidenza, per una buona fetta di percettori, l'esperienza della disoccupazione involontaria sussidiata, nei sei anni considerati è stata vissuta in modo più o meno ricorrente. Per avere contezza della misura di questa periodicità individuale dell'ingresso in trattamento, appare particolarmente interessante la distribuzione dei percettori in base al numero di trattamenti di sostegno al reddito ricevuti all'interno dell'arco temporale complessivo considerato (dal 2018 al 2023).

Tabella 2.3 NASpl - Numero di trattamenti per individuo conteggiati nel sessennio 2018-2023, numero di percettori (v.a. e v.%) e numero di trattamenti complessivi

n. trattamenti per individuo ricevuti nel sessennio 2018-2023	n_percettori		n. trattamenti complessivi
	v.a.	v. %	
1	4.052.622	63,3	4.052.622
2	1.215.514	19,0	2.431.028
3	539.831	8,4	1.619.494
4	272.038	4,2	1.088.153
5	163.731	2,6	818.655
6	131.744	2,1	790.466
>6	30.458	0,5	242.935
Totale	6.405.941	100	11.043.353

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Come mostra la tabella 2.3, il 63,3% dei 6,4 milioni di individui effettivamente coinvolti nel sessennio ha beneficiato di un solo trattamento nell'intero sessennio. Il rimanente 36,7% (pari a 2,4 milioni di individui) ha conosciuto più di una volta questa misura; nella maggior parte dei casi per due volte (19% del totale), ma in un buon numero di casi anche per tre (8,4%), quattro (4,2%), o come mostra la tabella seguente, per un numero di volte ancora superiore (complessivamente sono il 5,1% con 5 o più trattamenti ricevuti nei 6 anni considerati).

Ovviamente, si tratta di ingressi che avevano tutti i requisiti di eleggibilità lavorativa/contributiva. D'altronde l'introduzione delle regole d'accesso alla misura sembra essere un dato certo, lo dimostra il numero molto alto di domande di NASpl ogni anno accolte, che oscilla intorno ad una percentuale del 90% (tabella 2.4).

Tabella 2.4 NASpl – Numero di domande presentate, numero di Ingressi effettivi e quota di ingressi rispetto alle domande per anno

Anno	Domande presentate ²³	Ingressi effettivi	% di ingressi effettivi rispetto alle domande presentate
	A	B	B/A*100
2018	2.006.702	1.808.034	90,1
2019	2.042.910	1.851.671	90,6
2020	1.965.903	1.762.109	89,6
2021	1.851.128	1.659.532	89,6
2022	2.185.069	1.998.501	91,5
2023	2.146.381	1.963.506	91,5
Totale	12.198.093	11.043.353	90,5

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Vedremo più avanti il dimensionamento della misura qui analizzata rispetto all'effettivo bacino dei potenziali beneficiari e in particolare con le cessazioni involontarie complessive con o senza il requisito contributivo. Ma andiamo con ordine.

I tempi medi di attesa, cioè il lasso di tempo che intercorre tra la data di cessazione del RL e quella di decorrenza del trattamento è di circa 17 giorni. A tale proposito ricordiamo che, se il disoccupato involontario presenta la domanda entro otto giorni dalla cessazione, la decorrenza della NASpl parte dal nono giorno successivo la cessazione del RL (quindi non subito, ma successivo al cd 'periodo di carenza'). Se, invece, la domanda viene presentata dopo l'ottavo giorno, ma entro sessantotto giorni dalla cessazione²⁴, la decorrenza parte dal giorno successivo alla presentazione della domanda.

Ebbene, il 57% dei richiedenti eligibili ha presentato la domanda entro l'ottavo giorno ed è stata loro riconosciuta la decorrenza del trattamento a partire dal nono giorno successivo la cessazione del RL e ciò a prescindere dal tempo necessario a Inps per effettuare l'istruttoria sulla domanda ricevuta.

Nel rimanente 43% dei casi invece la domanda è stata presentata dopo l'ottavo giorno ed è stata riconosciuta (sempre a prescindere dalla durata dell'istruttoria effettuata dall'Inps) dal giorno seguente la presentazione della domanda

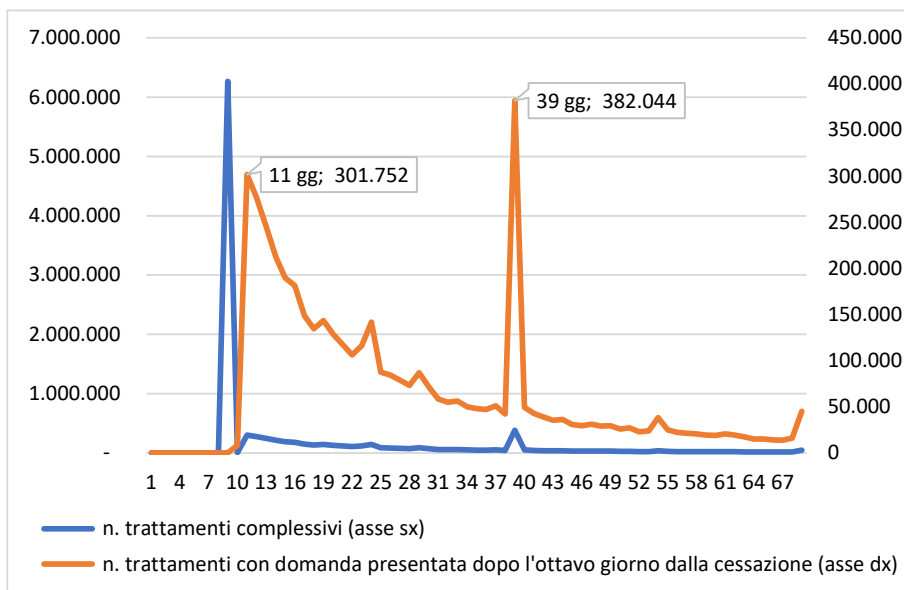
²³ Cfr. Report mensili Inps su Cassa integrazione e disoccupazione. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/5>.

²⁴ Il termine di 68 giorni è perentorio, nel senso che passati 68 giorni dalla data di cessazione si perde il diritto al sostegno economico.

Il grafico 2.1 illustra l'andamento del numero complessivo di trattamenti NASpl in base ai giorni intercorsi tra data di cessazione e data di decorrenza del trattamento (asse sx), nonché la rappresentazione grafica più adeguata del numero di trattamenti la cui domanda è stata presentata dopo l'ottavo giorno dalla data di cessazione del RL (asse dx). Per i 'ritardatari' si denotano due picchi: il primo in corrispondenza dell'undicesimo giorno, che poi degrada costantemente fino al trentottesimo giorno (probabilmente legato a parziali barriere informative sulle regole di presentazione della domanda), l'altro in corrispondenza del trentanovesimo giorno successivo alla data di cessazione. Quest'ultimo elemento è connesso ai licenziamenti nei quali il datore di lavoro opta per la corresponsione della cosiddetta 'indennità di preavviso non lavorato'. In caso di licenziamento, infatti, il datore di lavoro che recede dal contratto a tempo indeterminato deve rispettare un periodo di preavviso di trenta giorni, stabilito dalla legge²⁵ e dai contratti collettivi. Quando il datore di lavoro non può o non vuole far lavorare il lavoratore 'preavvisato', lo indennizza (cioè, paga l'indennità sostitutiva del preavviso) e invia la comunicazione obbligatoria di cessazione del RL. Per Inps, anche se il lavoratore ha smesso di lavorare materialmente, il trattamento di sostegno al reddito non può partire finché non è trascorso il periodo coperto dall'indennizzo. In altri termini, il periodo di preavviso indennizzato viene conteggiato ai fini della decorrenza della NASpl (30 giorni di preavviso indennizzato + 8 giorni dalla data di cessazione effettiva = 39 giorni tra data di cessazione e data di decorrenza prestazione).

²⁵ Cfr. Art. 2118 del c.c. – Recesso dal contratto a tempo indeterminato.

Grafico 2.1 NASpl - Distribuzione dei trattamenti nel periodo 2018-2023 in base ai giorni trascorsi dalla data di cessazione del RL e la data di decorrenza: trattamenti complessivi (asse sx) e i trattamenti la cui domanda è stata presentata dopo l'ottavo giorno (asse dx)

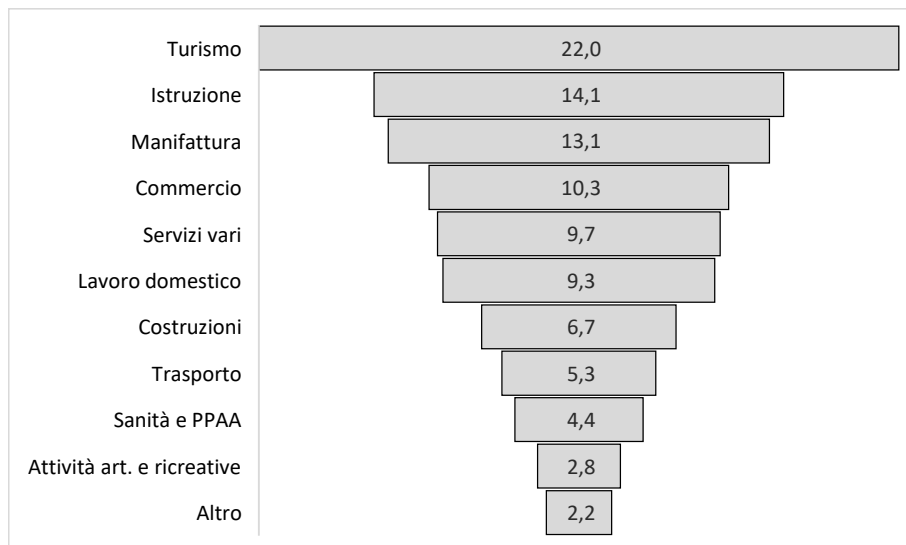


Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Per meglio analizzare i successivi dati di flusso mensili è opportuno chiarire quali sono i settori economici di provenienza dei lavoratori che entrano in trattamento NASpl.

Sul totale degli 11 milioni di trattamenti registrati nei sei anni osservati, una fetta consistente pari al 22% ha riguardato (grafico 2.2) il settore della ricezione Turistica (alberghi, ristoranti, bar, strutture termali, campeggi) che, unitamente alle attività artistico ricreative (2,8%), rappresentano 1/4 dei trattamenti totali. Quote percentuali a due cifre si registrano per il settore dell'Istruzione (14,1%), soprattutto pubblica ma anche privata, della Manifattura in senso allargato (13,1%), del Commercio (10,3%) e, a seguire dei Servizi alle imprese (9,6%), del Lavoro domestico (9,3%), delle Costruzioni (6,7%), dei Trasporti (5,3%) e della Sanità pubblica e privata (4,4%).

Grafico 2.2 NASpl - Distribuzione % del totale 2018-2023 degli ingressi in trattamento NASpl (11 milioni) per settore (Ateco riclassificato) di afferenza dell'ultimo RL



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

Il settore di provenienza del disoccupato ha un'importanza centrale nei flussi in entrata e in uscita dalla disoccupazione e nei connotati assunti dalla NASpl. Come già accennato (tabella 2.4), si osserva come, annualmente, una quota contenuta di trattamenti (tra il 2,7 e il 4%) ha riguardato la stessa persona. Si tratta soprattutto di trattamenti rivolti ai lavoratori e le lavoratrici del turismo di montagna, che vivono una doppia stagionalità e ai lavoratori e lavoratrici in somministrazione.

Prendendo in considerazione archi temporali superiori all'anno, questa percentuale cresce considerevolmente, a causa della ricorsività, per alcune categorie di percettori, tra periodi di lavoro e periodi di non lavoro. È così che, considerando l'ultimo biennio osservato (2022-2023), la percentuale di percettori con più di un trattamento sale al 21%, mentre se si considera l'ultimo triennio la stessa categoria di 'pluritrattati' registra una percentuale di 29,4 punti. Infine, considerando l'intero arco temporale osservato, il sessennio 2018-2023, la quota di lavoratrici e lavoratori che hanno avuto più di un trattamento (non necessariamente in anni contigui) sale al 42%.

In termini di flusso il grafico che segue (grafico 2.3) mette in rilievo proprio la forte stagionalità del ricorso a questo tipo di sostegno al reddito²⁶. Nei mesi di luglio e ottobre di ciascun anno la serie storica osservata degli ingressi in trattamento mostra dei picchi decisamente elevati (325 mila ingressi nel mese di luglio 2023) rispetto alla media che sulla serie osservata oscilla intorno alle 150 mila unità. Stesso discorso vale per il mese di ottobre di ciascun anno nei quali gli ingressi aumentano rispetto alla media, fino a registrare costantemente ogni anno circa 250 mila ingressi, cresciuti negli ultimi due anni osservati a 286 mila unità nell'ottobre 2022 e 283 mila nello stesso mese del 2023.

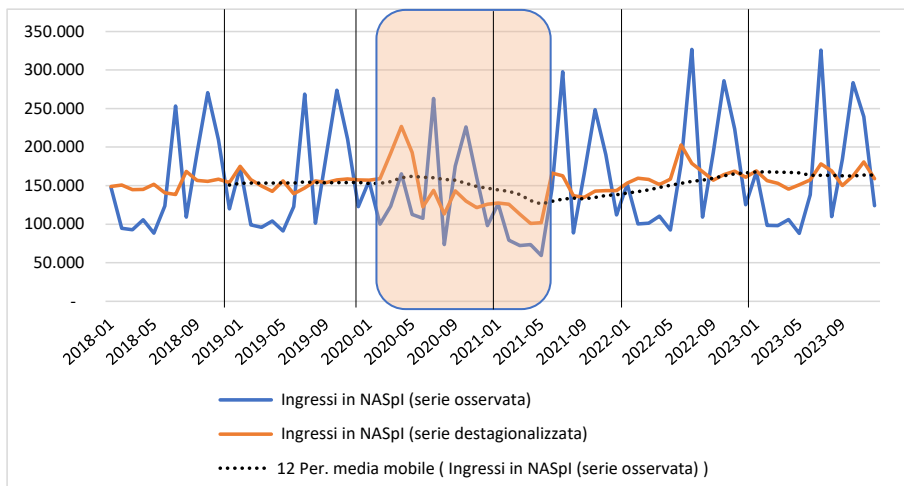
Si tratta dunque di un 'doppio effetto stagionale':

- il primo, in termini di sequenza temporale, causato dall'interruzione delle attività scolastiche che determina l'ingresso in trattamento NASpl dei precari docenti e non docenti della scuola pubblica e privata a giugno;
- il secondo, quello collocato tra fine settembre e ottobre di ciascun anno, che coinvolge invece le lavoratrici e i lavoratori stagionali del turismo estivo.

Appare graficamente evidente come la crisi pandemica del 2020, protrattasi almeno fino alla soglia dell'estate 2021 (evidenziata in giallo nel grafico) ha spezzato l'andamento ricorrente della curva degli ingressi mensili, con un innalzamento repentino dell'entrata in disoccupazione (marzo 2020) e il successivo avvio della misura di sostegno (aprile-maggio 2020).

²⁶ Ci riferiamo ovviamente ad un concetto ampio di stagionalità nel quale facciamo rientrare i lavoratori e le lavoratrici che svolgono un lavoro stagionale così come definito dal decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525, ma anche i precari della scuola che a giugno di ciascun anno si ritrovano senza retribuzione.

Grafico 2.3 NASpl - Ingressi mensili in trattamento (da gennaio 2018 a dicembre 2023) – serie osservata, serie destagionalizzata e media mobile (su 12 periodi)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Interruzione dei RL nelle fasi di chiusura forzata delle attività economiche, mancati rinnovi e calo degli avvii di nuovi RL - fenomeni ampiamente analizzati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali²⁷ – caratterizzano i 14 mesi successivi al blocco delle attività imposto dall'emergenza pandemica. Ciò ha avuto un impatto evidente sugli ingressi in trattamento NASpl che, nei primi 5 mesi del 2021 raggiungono i valori più bassi dell'intera serie osservata.

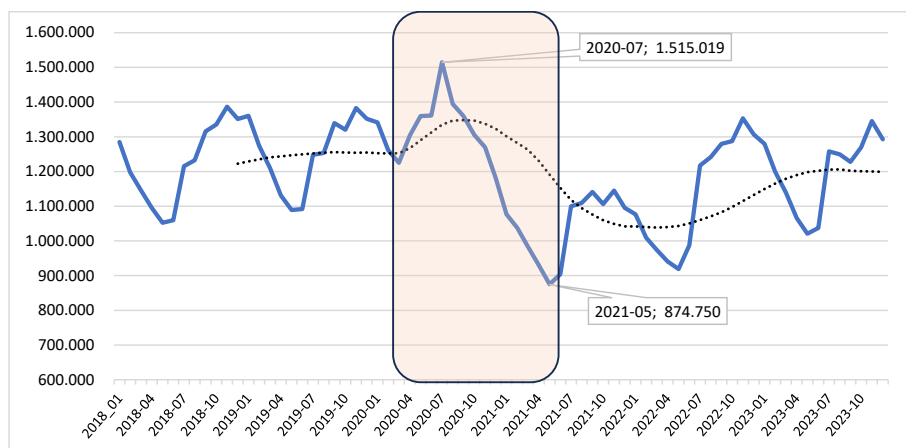
Il legame diretto tra diminuzione dei rinnovi e trasformazioni dei contratti in essere e delle nuove attivazioni dei RL e diminuzione del numero di trattamenti appare ancora più evidente considerando i 'trattamenti attivi nel mese', definiti come tutti quei casi che registrano almeno un giorno di trattamento nel mese (grafico 2.4).

Il valore massimo della serie osservata è raggiunto nel mese di luglio 2020 (1,5 milioni di trattamenti attivi) dove, ai percettori entrati in NASpl per il blocco delle attività economiche si sono aggiunti i trattamenti concernenti i precari della scuola che, comunque, anche nel 2020, come ogni anno hanno cessato il loro RL regolarmente a giugno.

²⁷ Tra tutti, cfr. <https://www.cliclavoro.gov.it/barometro-del-lavoro/andamento-del-mercato-del-lavoro>.

Il grafico mette in evidenza il costante calo dei trattamenti attivi fino alla primavera del 2021. Anche spostando a ritroso di un anno l'osservazione (quindi dal 2017 al 2023), il valore minimo espresso dalla serie si registra a maggio 2021 con 875 mila trattamenti attivi. L'andamento dei trattamenti attivi mensili degli ultimi due anni osservati (2022 e 2023) tende progressivamente a tornare sui livelli osservati nel periodo pre-pandemico.

Grafico 2.4 NASpi - Trattamenti attivi nel mese (da gennaio 2018 a dicembre 2023) – serie osservata e media mobile (su 12 periodi)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Sull'andamento dei trattamenti attivi per mese influiscono le durate effettive dei trattamenti che, sul totale, risultano molto brevi (45% fino a 3 mesi) o brevi (25,7% da 3 a 6 mesi), mentre le durate più lunghe riguardano complessivamente il restante 29,3%, in particolare: da 6 a 12 mesi (16% del totale) e oltre i 12 mesi (13,3%). A parte l'annualità 2021 che ha visto un innalzamento di 5 punti percentuali delle durate molto brevi, quale unico effetto (per altro molto contenuto) della sospensione da marzo di quell'anno del requisito lavorativo, poi definitivamente cancellato²⁸, l'andamento delle durate effettive nel corso del sessennio 2018 – 2023 non mostra variazioni significative.

Rispetto agli ingressi in trattamento che in media ogni anno riguardano circa 1,84 milioni di individui-percettori si registra leggera maggioranza donne (54%);

²⁸ Vedi precedente tavola 2.1.

quota femminile che tende a crescere negli ultimi anni osservati, soprattutto a causa dell'aumento degli ingressi in trattamenti del personale della scuola fortemente caratterizzato dalla presenza femminile.

Fatto cento il totale degli ingressi medi annuali delle percettrici di NASpl (pari 994 mila lavoratrici):

- il 20% proviene dal settore nell'Istruzione all'interno del quale la quota femminile è dell'80%;
- un ulteriore 16% svolge lavoro domestico (nell'85% dei casi svolto da donne);
- negli altri settori, ivi compreso il Turismo, che assorbe un ulteriore 20% di manodopera femminile, la quota di donne si attesta intorno alla media del 54%;
- fanno eccezione il settore delle Costruzioni con una quota di donne molto bassa (6,6%), il settore dei Trasporti e della Manifattura (rispettivamente al 26 e al 35% di quota femminile).

La componente, invece, di trattamenti annuali rivolti a lavoratori stranieri che hanno perso involontariamente un RL subordinato non agricolo è pari al 18,6%²⁹. La variabilità annuale di questo valore medio, calcolato sul totale dei trattamenti nel periodo osservato, non è alta anche se, nell'ultimo biennio osservato (2022-2023) c'è stato un incremento di un punto e mezzo percentuale rispetto agli anni precedenti. Anche in questo caso l'analisi per settore esplicita con maggior chiarezza la presenza nella disoccupazione amministrativa straniera sostenuta economicamente. Rispetto al valore medio del 18,6%, infatti, percentuali più alte di trattamenti di NASpl rivolti ai disoccupati stranieri, oltre al Lavoro domestico (56,5%), si registrano per i settori delle Costruzioni, Trasporto, Turismo e Manifattura (per i quali abbiamo una quota di disoccupati stranieri coinvolti oscillante tra il 20% e il 22%).

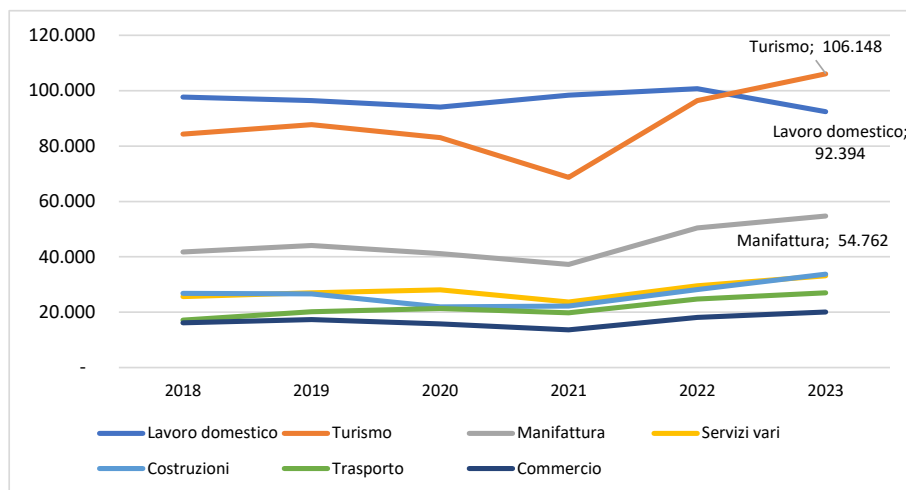
Nel grafico seguente (grafico 2.5) è riportato il numero di trattamenti annuali rivolti agli stranieri per settore di provenienza. Le curve mostrano una crescita generalizzata dei trattamenti, molto marcata per il settore Turistico (+23 mila

²⁹ Esclusi i lavoratori extracomunitari con permesso di soggiorno per lavoro stagionale, mentre per le altre fattispecie di permesso di soggiorno, in caso di possesso dei requisiti, è consentito l'accesso alla NASpl. Inoltre, l'accesso alla NASpl è possibile anche se il lavoratore straniero è in attesa del rinnovo del permesso di soggiorno, purché presenti la ricevuta di domanda di rinnovo alla Questura. Cfr. Inps, messaggio n. 1589 del 22 aprile 2024.

confrontando 2020 e 2023), il quale, nell'ultimo anno osservato supera la componente straniera proveniente dal Lavoro domestico.

Anche per la Manifattura si registra una crescita significativa di trattamenti rivolti a lavoratori stranieri, con un incremento dal 2020 al 2023 di circa 14 mila unità.

Grafico 2.5 NASpl - Numero di trattamenti annuali rivolti a disoccupati stranieri per settore di provenienza



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

2.1.1 L'analisi per settore e tipologia del contratto di uscita dall'occupazione: clusterizzazione

Riassumendo, la NASpl, quale principale misura di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria risente degli shock economico-occupazionali, dell'aumento del numero di cessazioni e della diminuzione delle proroghe, trasformazioni e nuove attivazioni dei RL. I valori medi degli ingressi e trattamenti attivi nasconde, come abbiamo visto nelle serie osservate, un'elevata variabilità dei singoli valori mensili fortemente caratterizzata da due componenti fondamentali:

- il settore economico di provenienza;
- la tipologia di contratto di uscita dall'occupazione, in altri termini la tipologia di RL cessato che ha determinato il trattamento di sostegno al reddito.

La distribuzione dei trattamenti complessivi effettivamente realizzati nel periodo 2018-2023 per tipo di contratto dell'ultimo RL perso involontariamente (quello connesso con lo stato di disoccupazione e la contestuale domanda di sostegno al reddito), in termini generali mostra una netta prevalenza di cessazioni di RL a termine, evidentemente non rinnovati, prorogati o trasformati (il 62,5% del totale). Ma questa quota può variare sensibilmente se consideriamo i tipi di contratto cessati per i RL afferenti ai diversi settori.

Come mostra la tabella di contingenza che mette in relazione queste due variabili (tabella 2.6), sul totale degli ingressi in trattamento nel sessennio osservato, la quota dei contratti a Tempo determinato (TD) per alcuni settori risulta non così elevata rispetto all'insieme delle altre forme contrattuali. In particolare, nella Manifattura, nel Commercio e nelle Costruzioni la quota di contratti a tempo indeterminato (TI) è significativamente alta (tra il 25 e il 40%), mentre i contratti in Somministrazione – che a livello complessivo pesano per il 7,3%, si concentrano nella Manifattura (26,5%), nel Trasporto (15,2%) e nei Servizi (11,5%). Ovviamente il settore del Lavoro domestico vede una quota alta di RL regolati dal contratto di lavoro domestico (74,8%). Infine, per le altre forme contrattuali, quelle meno utilizzate è interessante notare come, fatto 100 il totale dei contratti di Apprendistato/Inserimento (307 mila trattamenti nel sessennio) e dei contratti di lavoro intermittente (249 mila nel sessennio), circa la metà, nei due sottoinsiemi, afferrisce al settore Turismo (42,2% del totale dei contratti di Apprendistato e il 59,9% per quelli intermittenti).

Queste due variabili (settore economico di provenienza tipologia di contratto di uscita dall'occupazione), capaci di catturare la maggior parte della varianza o delle differenze tra gli individui permettono, attraverso una specifica *TwoStep Cluster* (Chiu *et al.* 2001; Bacher *et al.* 2004), di identificare gruppi o sottopopolazioni omogenee al loro interno. La tabella seguente riporta la distribuzione % dell'insieme dei trattamenti in base cinque cluster o sottopopolazioni (tabella 2.5).

Tabella 2.6 Cluster Analysis – Distribuzione % dei trattamenti NASpl nel periodo 2018-2023 per cluster individuati in base a settore economico di provenienza e tipologia di contratto di uscita dall'occupazione

Cluster		v.a	v%
1	Lavorat* stagionali turismo	2.085.926	22%
2	Lavorat* licenziati	2.402.069	23%
3	Lavorat* a termine	3.742.069	33%
4	Lavorat* istruzione	1.855.983	15%
5	Lavorat* domestiche	769.813	7%
	Totale	10.855.859	100%
	Trattamenti non linkati con le COB	187.494	
	Totale	11.043.353	

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

I cinque cluster sono tra loro esclusivi (il singolo trattamento afferisce ad un solo cluster) e sono stati esclusi i trattamenti non linkati con le COB (l'1,7% del totale). In sintesi:

- i cluster 1, 4 e 5 (complessivamente pari al 44%), per i quali il connotato principale è il settore di provenienza;
 - il settore del Turismo (cluster 1), e dell'Istruzione (cluster 4) che registrano contratti di lavoro a termine³⁰;
 - Il settore del Lavoro domestico (cluster 5) con contratto di lavoro specifico del settore;
- nei due rimanenti cluster, il 2 e il 3 (pari al 56%), il settore di provenienza, ad esclusione dei settori già considerati è diversificato (Manifattura, Commercio, Servizi, Trasporti, Costruzioni e altro residuale). Per questi due cluster il connotato principale è, invece il tipo di contratto di uscita dall'occupazione:
 - il contratto a tempo indeterminato (per il cluster 2 che abbiamo denominato dei 'licenziati', pari al 23%);
 - il contratto a termine (per il cluster, denominato per l'appunto, 'a termine', il 33% del totale).

³⁰ In particolare, il contratto di lavoro stagionale non è una tipologia contrattuale autonoma, bensì una specificazione (o sottospecie) del contratto di lavoro a tempo determinato. La disciplina del lavoro stagionale, oltre al Decreto presidenziale del 1963 è contenuta all'interno del Decreto Legislativo 81/2015, che regola i contratti a termine, ma con alcune importanti deroghe e specificità.

I risultati della cluster analysis sono sintetizzati nel grafico che segue (grafico 2.6) ove, per una serie di variabili considerate salienti, la distribuzione percentuale interna a ciascun cluster viene messa a confronto con la distribuzione percentuale registrata sull'intera popolazione. Le variabili prese in considerazione sono:

- variabili anagrafiche quali il genere, la cittadinanza (italiana o straniera) e le classi d'età registrate alla data di decorrenza;
- il livello d'istruzione;
- la sede di lavoro (macro-ripartizione geografica) e la qualifica professionale riclassificata in tre modalità (alta, media e bassa);
- la durata effettiva del trattamento NASpl, anch'essa suddivisa in classi.

Tutte le considerazioni che seguono, dunque, si concentrano sulla differenza assoluta registrata dal singolo cluster rispetto alla distribuzione media percentuale dell'intera popolazione dei trattati dalla NASpl.

Tabella 2.6 NASpl – Distribuzione % (sul totale di colonna e di riga) della tipologia di contratto dell'ultimo RL precedente il trattamento nel periodo 2018-2023 per settore ATECO riclassificato

Etichette di riga	Contratti a tempo determinato (Ctd)	Contratti a tempo indeterminato (Cti)	Somministrazione (Som)	Lavoro domestico (Colf)	Contratti apprendistato/ inserimento (Cap)	Lavoro intermittente (Int)	Altro	Totale
Turismo %c.	27,5%	12,1%	4,9%	-	42,2%	58,9%	0,2%	22,0%
%f.	78,0%	9,0%	1,6%	-	5,3%	6,0%		2.429.178
Istruzione %c.	22,1%	1,0%	0,3%	-	0,5%	0,2%	1,6%	14,1%
%f.	98,3%	1,2%	0,2%	-	0,1%	0,0%		1.554.140
Manifattura %c.	9,2%	21,2%	47,3%	-	12,1%	2,6%	1,8%	13,1%
%f.	43,9%	26,4%	26,5%	-	2,6%	0,5%		1.446.772
Commercio %c.	9,2%	18,9%	10,5%	-	16,3%	8,8%	0,5%	10,3%
%f.	56,1%	30,0%	7,5%	-	4,4%	1,9%		1.137.070
Servizi vari %c.	9,0%	14,8%	15,2%	-	8,7%	12,8%	1,2%	9,7%
%f.	57,9%	24,9%	11,5%	-	2,5%	3,0%		1.073.544
Lavoro domestico %c.	2,3%	3,6%	2,1%	100,0%	5,0%	2,1%	0,6%	9,3%
%f.	15,1%	6,3%	1,6%	74,8%	1,5%	0,5%		1.031.035
Costruzioni %c.	5,9%	15,9%	3,1%	-	6,4%	0,6%	0,1%	6,7%
%f.	54,8%	38,9%	3,4%	-	2,7%	0,2%		738.344
Trasporto %c.	5,4%	6,2%	11,0%	-	1,8%	3,1%	0,1%	5,3%
%f.	63,3%	19,2%	15,2%	-	1,0%	1,3%		584.290
Sanità e PPAA %c.	5,2%	4,6%	4,8%	-	1,1%	0,8%	0,4%	4,4%
%f.	73,5%	17,2%	8,0%	-	0,7%	0,4%		486.531
Att. art. e ricreat. %c.	3,5%	1,2%	0,5%	-	5,8%	9,9%	1,0%	2,8%
%f.	77,5%	6,9%	1,3%	-	5,7%	7,8%		314.562
Altro %c.	0,8%	0,4%	0,3%	-	0,1%	0,1%	92,3%	2,2%
%f.							100,0%	247.887
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	62,5%	16,3%	7,3%	7,0%	2,8%	2,3%	1,8%	100,0
	6.900.202	1.805.340	808.632	771.232	307.335	249.401	201.212	11.043.353

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

Gráfico 2.6 NASpi - Cluster Analysis differenze assolute tra la distribuzione % media e la distribuzione % dei singoli cluster per alcune variabili caratterizzanti

Variabili	distribuzione % media	1. Lavorat* stagionali	2- Lavorat* licenziati	3. Lavorat* a termine	4. Lavorat*scuola	5. Lavorat* domestiche
Genere						
F	54,50%	-3,30%	-10,20%	-11,70%	25,60%	35,50%
M	45,50%	3,30%	10,20%	11,70%	-25,60%	-35,50%
Totale	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cittadinanza						
ITA	81,30%	-2,40%	4,30%	0,90%	16,80%	-51,90%
STRA	18,70%	2,40%	-4,30%	-0,90%	-16,80%	51,90%
Totale	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Classi d'età						
15-35	39,8%	5,60%	-2,40%	6,30%	-4,30%	-27,60%
36-45	24,6%	-2,60%	-0,80%	-1,30%	8,90%	-5,90%
46-55	22,2%	-0,90%	0,20%	-1,70%	0,40%	9,40%
56 e oltre	13,4%	-2,10%	3,00%	-3,30%	-5,00%	24,10%
Totale	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Livello d'istruzione						
0-nessun titolo	5,80%	-2,70%	-2,50%	-4,10%	-5,60%	49,40%
1-istruzione primaria	41,20%	8,20%	9,20%	9,00%	-35,20%	-9,50%
2-istruzione secondaria	40,20%	4,30%	0,10%	2,30%	2,20%	-28,50%
3-istruzione terziaria	12,80%	-9,80%	-6,80%	-7,20%	38,60%	-11,40%
Totale	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Sede lavoro						
Centro	20,00%	-3,90%	0,10%	-0,20%	2,00%	6,00%
Nord Est	23,00%	6,90%	-3,80%	0,70%	-3,40%	-1,50%
Nord Ovest	22,80%	-9,80%	3,20%	1,00%	3,20%	3,80%
Sud e Isole	34,20%	6,80%	0,50%	-1,50%	-1,80%	-8,30%
Totale	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Qual_prof_liv1						
Alte	13,4%	-12,2%	-9,3%	-11,3%	54,1%	-13,4%
Medie	58,3%	17,5%	13,4%	0,1%	-41,2%	8,9%
Basse	28,3%	-5,3%	-4,1%	11,2%	-12,9%	4,5%
Totale	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
durata eff. trattamento						
fino a tre mesi	45,2%	10,2%	-20,9%	-0,4%	27,0%	-25,7%
da tre a sei mesi	25,7%	6,3%	-6,8%	4,1%	-5,2%	-2,6%
da sette a dodici mesi	16,2%	-6,7%	6,8%	1,8%	-10,7%	13,2%
oltre 12 mesi	12,9%	-9,8%	20,9%	-5,5%	-11,1%	15,1%
Totale	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

Come mostra il grafico composito (grafico 2.6):

- il cluster 1 – Lavorat* stagionali del turismo, si caratterizza per una presenza leggermente maggiore di percettori giovani (+5,6% fino a 35 anni), con un livello d'istruzione medio-basso (+8,2% livello primario). In termini di sede di lavoro, si concentra molto nelle aree geografiche del Nord-est, del Sud e Isole (+6,8 e +6,9%). Sempre per loro, le durate effettive dei trattamenti sono decisamente brevi (+10,2% durate fino a 3 mesi e +6,3% comprese tra 3 e 6 mesi);
- il cluster 2 – Lavorat* licenziati, oltre che su una presenza maggiore di uomini (+10,2%), in età lavorativa avanzata (+3% con più di 55 anni) e con un livello di studi basso (+9,2% livello scuola primaria), questo cluster tende a riguardare più il Nord-ovest (+3,2%) e meno il Nord-est (-3,8%), ma si caratterizza soprattutto per le durate effettive dei trattamenti più lunghe (+6,8% da 7 a 12 mesi e un deciso +20,9% oltre i 12 mesi);
- il cluster 3 - Lavorat* a termine, se rispetto al genere somiglia al cluster precedente, la distribuzione per classi d'età vede, invece, una forte presenza di giovani fino a 35 anni (+6,3%), con un livello d'istruzione, di nuovo, medio-basso (+9% istruzione primaria e +2,3% con un livello di scuola secondaria). L'elemento però che lo caratterizza maggiormente rispetto al cluster precedente risiede nella qualifica professionale; a parità o quasi del livello d'istruzione, per loro si registra una quota maggiore di qualifiche basse (+11,2%) e per durate effettive dei trattamenti più contenute (+4,1% tra 3 e 6 mesi);
- il cluster 4 - Lavorat* della scuola, mostra gli scostamenti dalla distribuzione media complessiva decisamente consistenti. Si tratta, infatti, di un cluster dominato da donne (+25,6%), quasi esclusivamente di cittadinanza italiana e con una quota della classe d'età compresa tra i 36 e i 45 anni più elevata (+8,9%). Il livello d'istruzione e la qualifica professionale sono, ovviamente alte (+38,6% con un livello d'istruzione di tipo terziario e +54,1% con qualifica professionale superiore). Si concentrano maggiormente nelle grandi città del Nord ovest (+3,2%) e del Centro Italia (+2%). Soprattutto a causa della ciclicità del periodo breve di non lavoro, le durate effettive di questo cluster sono quelle più contenute (+27% con durate fino a 3 mesi);
- il cluster 5 - Lavorat* domestiche. Infine, in questo cluster si registra una netta maggioranza donne (+35%), straniera (+51,9%) e con un'età elevata (+9,4% tra 45 e 55 anni e +24,1% con più di 55 anni). Il livello d'istruzione risulta molto basso (49,4% con nessun titolo, anche se è necessario ricordare che questa informazione, per i lavoratori stranieri non sembra essere così solida). Di

nuovo la sede del RL cessato si concentra nelle grandi città del Nord ovest (+6%) e del Centro (+3,8%). L'ultimo elemento degno di attenzione, peraltro già analizzato in passato (Inapp 2023) è dato dalla durata effettiva dei trattamenti. Le lavoratrici domestiche, malgrado la vivacità della domanda di lavoro registrata in questo comparto, tendono a usufruire dell'intera durata riconosciuta, molto spesso lunga (+13,2% di durate effettive da 6 a 12 mesi e +15,1% oltre i 12 mesi), del trattamento di sostegno al reddito.

2.2 La disoccupazione collaboratori (Dis_coll)

La disoccupazione per collaboratori – introdotta nel 2015 e diventata strutturale nel 2017 – è un'indennità economica finalizzata a tutelare i lavoratori parasubordinati iscritti alla Gestione Separata Inps in caso di perdita involontaria dell'attività lavorativa.

Prima del 1° gennaio 2022, la Dis_coll era riservata solo ai collaboratori coordinati e continuativi iscritti alla Gestione Separata (art. 15 D. Lgs. 22/2015). Solo con l'entrata in vigore della legge di Bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 30 dicembre 2021, art. 1, comma 223) sono state formalmente incluse anche le categorie degli assegnisti di ricerca e dei dottorandi con borsa di studio, a condizione che fossero lavoratrici e lavoratori iscritti alla Gestione Separata e che, ovviamente la cessazione fosse involontaria (ivi compresa la scadenza naturale del rapporto di collaborazione, assegno di ricerca o borsa di dottorato).

Come abbiamo visto in precedenza, la Dis_coll, superato il biennio sperimentale è finanziata attraverso un contributo specifico da parte dei committenti. A seguito della legge n. 81/2017, art. 7, infatti, è stata introdotta l'aliquota contributiva destinata a finanziare la disoccupazione involontaria per soggetti iscritti esclusivamente alla Gestione Separata (non pensionati e senza partita IVA) pari allo 0,51 % del compenso lordo definito nel contratto di collaborazione. Successivamente, la già citata legge di Bilancio 2022 ha previsto, con effetti a partire dal 1° gennaio 2022, un'aliquota contributiva per la Dis_coll pari a quella dovuta per la prestazione NASpl, quindi pari al 1,31% del compenso lordo definito, in questo caso, nel contratto di collaborazione.

I requisiti fondamentali richiesti per accedere sono:

- stato di disoccupazione al momento della domanda, secondo la definizione di D. Lgs. 21 aprile 2000, n. 181, art. 1, comma 2, lett. c);

- iscrizione in via esclusiva alla Gestione Separata della Inps, e assenza di altra copertura previdenziale obbligatoria;
- non essere titolare di pensione diretta;
- non avere partita IVA attiva (come attività prevalente).

In termini di requisito contributivo/assicurativo, l'accesso alla misura ha subito una modifica sostanziale nel corso del 2019. Mentre fino al 4 settembre 2019 il requisito contributivo prevedeva almeno 3 mesi di contribuzione dei 12 mesi precedenti la data di cessazione, dal 5 settembre 2019 l'accesso al trattamento Dis_coll è consentito a chi ha maturato 'almeno un mese di contribuzione' nel periodo 1° gennaio dell'anno precedente fino alla cessazione del rapporto di lavoro³¹.

Data la peculiarità dei contratti di lavoro parasubordinato, per accreditare un mese di contribuzione, l'Inps usa come parametro il 'minimale contributivo mensile' previsto ogni anno da Inps. Perché un mese di contribuzione conti come "valido" ai fini della prestazione, il compenso effettivo percepito deve essere uguale o maggiore del minimale mensile previsto per la Gestione Separata (nel 2025 pari a 1.534,58 euro).

Il trattamento fino al 2021 era di durata pari alla metà dei mesi di contribuzione maturati nei 12 mesi precedenti la data di cessazione (per un tetto massimo di 6 mesi). Dal 1° gennaio 2022 vengono conteggiati i mesi di contribuzione fino a un massimo di 12 mesi (nuova durata massima riconosciuta). Il sostegno economico prevede un assegno pari al 75% del reddito medio mensile (con una riduzione del 3% a partire dal 5° mese)³².

Per la Dis_coll si applicano alcune regole di carattere gestionale valide per la NASpl, ossia la decorrenza è a partire dal nono giorno successivo la data di

³¹ In origine, il decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (art. 15, comma 2, lett. b) prevedeva un requisito di almeno tre mesi di contribuzione nei 12 mesi precedenti l'evento di cessazione del lavoro. Successivamente, il decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 (convertito con modificazioni dalla L. 2 novembre 2019, n. 128) ha modificato l'art. 15, comma 2, lett. b) del D.Lgs. n. 22/2015, sostituendo le parole «tre mesi» con «un mese».

³² La durata massima è cambiata con la legge di Bilancio 2022 (legge n. 234 del 30 dicembre 2021). Dal 1° gennaio 2022, con l'introduzione del comma 15-quinquies all'articolo 15 del D. Lgs. n. 22/2015, la durata massima è stata estesa fino a 12 mesi. Inoltre, la normativa ha previsto una riduzione mensile (décalage) del 3% dell'indennità a decorrere dal primo giorno del sesto mese di fruizione, oltre al riconoscimento della contribuzione figurativa per il periodo di fruizione della prestazione e un'aliquota contributiva adeguata per alcune categorie di lavoratori iscritti alla Gestione Separata, tra cui assegnisti e dottorandi. Queste novità sono dettagliate nella Circolare Inps n. 3 del 4 gennaio 2022, che regola gli eventi di disoccupazione a partire dal 1° gennaio 2022.

cessazione se la domanda è presentata entro otto giorni dalla data di cessazione, altrimenti, se la domanda è presentata dopo l'ottavo giorno ed entro il sessantottesimo giorno, la decorrenza è a partire dal giorno successivo la presentazione della domanda.

Tavola 2.2 Caratteri e requisiti della Dis_coll

Caratteri	Dis_coll (Collaboratori Gestione Separata)
Destinatari	Fino al 2021 solo Co.co.co., anche a progetto, dal gennaio 2022 con l'art. 1, comma 223 della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 viene ampliata la platea ad assegnisti, dottorandi/dottorati
Durata	Metà dei mesi di contribuzione (max 6 mesi fino al 31 dicembre 2021) e successivamente l'intera durata della contribuzione, max 12 mesi)
Importo	75% reddito medio mensile (riduzione del 3% dal 5° mese)
Domanda	Online Inps entro 68 giorni
Contributi figurativi	Sì, ma solo sulla Gestione Separata
Norma base	D.Lgs. n. 22/2015, art. 15-16
Riferimenti Inps	Circ. 83/2015, 115/2017, messaggi 4704/2019, 3402/2023
Requisiti	Descrizione
Cessazione involontaria del rapporto	Non per dimissioni, salvo giusta causa o maternità
Iscrizione esclusiva alla Gestione Separata Inps	Nessun'altra copertura previdenziale obbligatoria
Contribuzione (dal 2019)	Almeno 1 mese di contributi nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente la cessazione fino alla data dell'evento
Attività effettiva	Per accreditare "un mese di contribuzione", l'Inps usa come parametro il minimale contributivo mensile previsto ogni anno (nel 2025 pari a euro 1.534,58). Dunque, un mese di contribuzione ≥ 1 mensilità minima contributiva nel periodo 1° gennaio dell'anno precedente fino alla cessazione del rapporto di lavoro
Dichiarazione di immediata disponibilità (DID)	Obbligatoria: il beneficiario deve rendersi disponibile al lavoro e alle politiche attive

Fonte: documentazione Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Prima di analizzare i dati di attuazione della misura dedicata ai lavoratori disoccupati provenienti da un contratto di lavoro parasubordinato, appare opportuno fare alcune considerazioni connesse all'integrazione tra l'archivio Inps sulla misura specifica e l'archivio delle comunicazioni obbligatorie.

Come è stato ampiamente illustrato in apertura al presente capitolo, il trattamento degli archivi- al fine di arricchire l'informazione sulle caratteristiche del RL perso involontariamente (sede di lavoro, settore economico) e su alcuni connotati del percettore, livello d'istruzione e qualifica professionale) ha previsto l'integrazione dell'archivio Inps sulle prestazioni con l'archivio delle COB.

Nel caso specifico della Dis_coll, la procedura di linkage tra i due archivi ha portato alla individuazione³³ dell'88% del totale degli individui trattati dalla Dis_coll all'interno delle 'cessazioni' presenti nell'archivio delle COB, il rimanente 12% non compare.

Come abbiamo già chiarito, la misura si rivolge a collaboratori coordinati e continuativi, assegnisti di ricerca e dottorandi con borsa di studio (meglio sarebbe indicarli come dottorati, perché nella maggior parte dei casi si tratta di percorsi di dottorato giunti naturalmente a termine). Tutte e tre le categorie, in termini di contribuzione, afferiscono alla Gestione separata dell'Inps. Mentre però per i collaboratori e gli assegnisti, ambedue afferenti ai RL di tipo parasubordinato è prevista l'obbligatorietà dell'invio da parte del datore di lavoro/committente della comunicazione della cessazione attraverso il modulo UNILAV delle COB, per i dottorandi/ti con borsa l'università non ha alcun obbligo di comunicazione della cessazione del percorso di studi. In altri termini, la domanda di Dis_coll può essere presentata dai dottorandi/ti (allegando documenti di fonte universitaria che certifichino la conclusione del percorso e la perdita involontaria. La domanda deve essere presentata, ovviamente entro i termini previsti dalle regole³⁴.

Ma non è tutto. Per queste categorie particolari (assegnisti e dottorati con borsa) si registrano ulteriori 'difficoltà informative' che, molto sinteticamente, possiamo riassumere come difficoltà legate all'eterogeneità e particolarità di queste forme di lavoro (RL o anche non RL come nel caso dei dottorati di ricerca), che presentano peculiarità normative e operative che li distinguono dai normali RL (subordinati o parasubordinati), creando complessità amministrative e tecniche soprattutto nei processi informatici di classificazione Inps implementati ne corso delle annualità osservate.

Detto ciò, nel periodo 2018-2023, la misura ogni anno, in media, attiva 28 mila trattamenti rivolti a lavoratrici e lavoratori parasubordinati e assimilati (tabella

³³ Con gli stessi criteri descritti in precedenza, nel paragrafo dedicato alla NASpl, cfr. paragrafo 2.1.

³⁴ Il totale dei percettori Dis_coll per l'intero periodo osservato (2018-2023) non rintracciati nelle COB (e che ipotizziamo siano neodottori di ricerca) è pari a 22 mila unità, ossia 3.700 unità in media annua. Nello stesso periodo la media annuale dei neo-dottorati è di circa 9.000 unità. Cfr. www.almalaura.it.

2.6). Il dato puntuale annuale sul numero dei trattamenti, però, rivela una crescita dei trattamenti, dal 2018 al 2023 di circa 10 mila trattamenti. A fronte di un totale di 164 mila trattamenti complessivi avviati nel sessennio, il numero di percettori totali, con almeno un trattamento, risulta di 158 mila individui. Ogni anno, la quota di percettori con più di 1 trattamento è molto simile a quella già descritta per la NASpl e oscilla tra il 2,1% e il 6,1% registrato per l'annualità 2022.

Tabella 2.6 Dis_coll – trattamenti, percettori con almeno 1 trattamento e % di percettori con più di 1 trattamento

Dis_coll	Trattamenti	Percettori di almeno 1 trattamento	% di percettori con più di 1 trattamento (dt_decorrenza) $= (A-B)/A * 100$
nell'anno:	A	B	
2018	23.418	22.918	2,1
2019	22.064	21.434	2,9
2020	29.743	28.326	4,8
2021	25.680	24.747	3,6
2022	31.269	29.376	6,1
2023	32.561	31.271	4,0
nel biennio 2022-2023	63.830	60.647	5,0
nel triennio 2021-2023	89.510	85.394	4,6
nel sessennio 2018-2023	164.735	158.072	4,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Ciò che rende molto diversa la Dis_coll dalla misura rivolta ai lavoratori subordinati è la scarsa stagionalità della serie storica degli ingressi in trattamento e l'assenza quasi totale di una 'popolazione ricorrente', cioè di percettori che nell'arco di più annualità accede più volte al trattamento di Dis_coll. Lo dimostra il fatto che, considerando un arco temporale biennale, triennale o esennale, la quota di percettori con più di un trattamento non sale, anzi cala progressivamente, passando dal 5% di percettori con più di 1 trattamento in un biennio, al 4,6% in un triennio fino ad arrivare al 4% prendendo in considerazione l'intero sessennio 2018-2023.

L'archivio Inps concernente le prestazioni Dis_coll, mette in evidenza una media di circa 1.600 ingressi mensili, ma con una variabilità mensile molto elevata. Pur non registrando una stagionalità chiara, nei mesi di luglio (circa 3.300 ingressi a luglio

2023) e agosto (circa 2.800 ad agosto dello stesso anno) tendono a concentrarsi gli ingressi in trattamento di due tipologie distinte di percettori, quali:

- il personale precario (docente e non docente) della scuola privata o parificata (che, diversamente dalla scuola pubblica possono offrire contratti di collaborazione);
- gli assegnisti di ricerca che sono legati a contratti annuali, biennali o, al massimo triennali, comunque legati alla conclusione degli anni accademici (giugno e luglio)³⁵.

Accanto a queste, poi, ci sono scadenze contrattuali varie che prevedono un termine appena successivo al periodo natalizio e altre, come nel caso degli ingressi di cui non si dispone di informazioni sul settore di provenienza e che ipotizziamo afferiscano principalmente alla categoria dei dottorandi/dottorati di ricerca, che prevedono più sessioni annuali di esame finale dottorale, assimilabile alla scadenza naturale dell'attività 'lavorativa'.

Gli ingressi mensili in trattamento Dis_coll mettono in evidenza gli effetti prodotti dalla modifica apportate con la legge di bilancio per il 2022 sia sul versante della durata massima riconosciuta (con il passaggio – dal 1° gennaio 2022 - da 6 mesi a quello di 12 mesi come limite massimo) sia in termini di ampliamento della platea dei destinatari (a tutti gli iscritti alla Gestione separata di Inps).

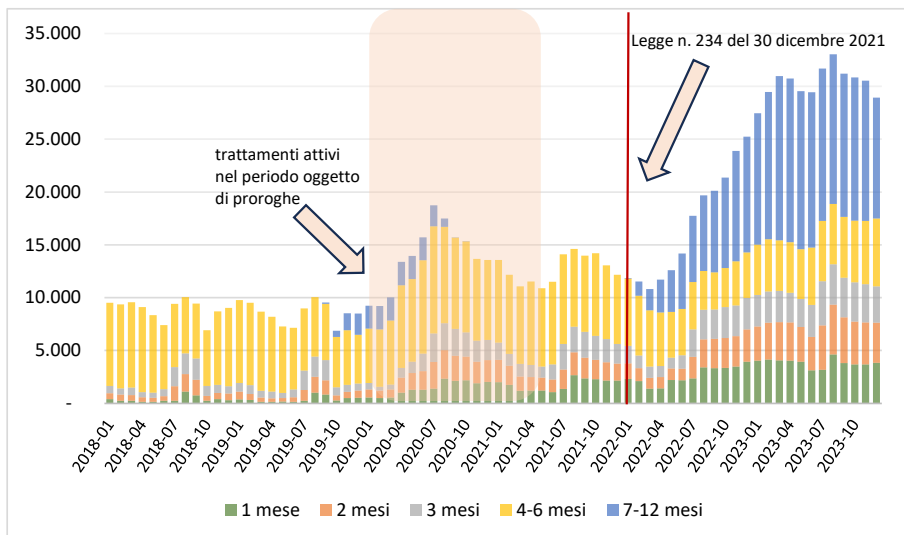
Le durate più lunghe caratterizzano la misura nell'intero periodo osservato (2018-2023). Fino al 2021 – ad eccezione di una quota di trattamenti attivi nel periodo pandemico prorogati oltre la durata massima³⁶ – le durate comprese tra 4 e 6 mesi raggiungono la quota del 50% del totale; dal 2022 compaiono le durate comprese tra 7 e 12 mesi che nell'ultimo biennio osservato (2022-2023) rappresentano circa il 36% del totale.

Ma è sui trattamenti attivi mensilmente (grafico 2.7) che gli effetti combinati del raddoppio della durata massima riconosciuta e dell'allargamento della platea mostra i suoi effetti diretti. Il numero di trattamenti attivi per mese, da una media di 11 mila trattamenti attivi calcolata nel periodo 2018-2021 è cresciuto di 23 mila nel biennio 2022-2023 e, nell'ultimo anno, rimane costantemente sopra le 30 mila unità.

³⁵ Nelle serie storiche degli ultimi anni, gli assegnisti di ricerca attivi mediamente ogni anno ammontano a circa 15 mila unità, cfr. <https://dati-ustat.mur.gov.it/dataset>.

³⁶ Come previsto dal D.L. 19 maggio 2020, n. 34 ("Decreto Rilancio") — art. 92: proroga di 2 mesi delle indennità NASpl e Dis_coll i cui periodi di fruizione terminavano tra il 1° marzo e il 30 aprile 2020 e D.L. 14 agosto 2020, n. 104 ("Decreto Agosto") — art. 5: proroga di altre 2 mensilità delle indennità NASpl e DIS COLL per quelle il cui periodo di fruizione terminava tra il 1° maggio e il 30 giugno 2020.

Grafico 2.7 Dis_coll – Trattamenti attivi mensilmente totali per classi di durata del trattamento (da gennaio 2018 a dicembre 2023)

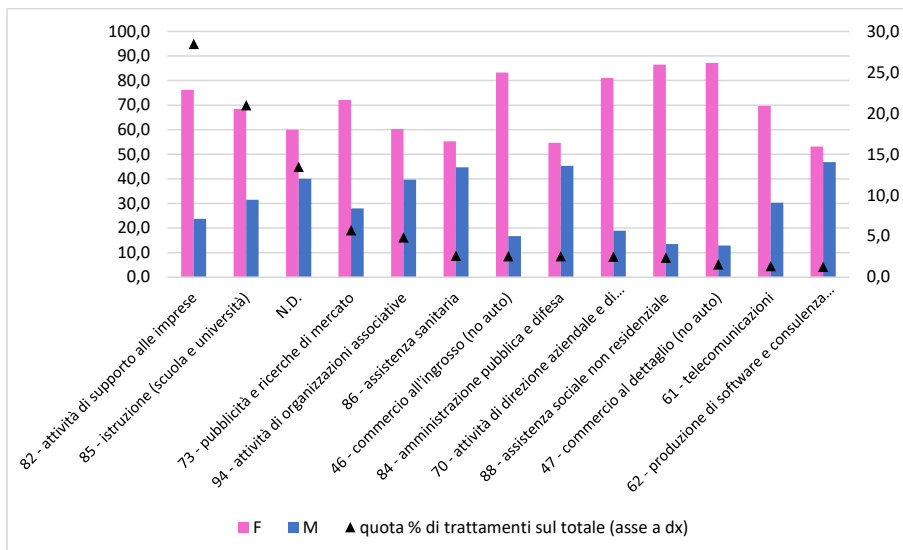


Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Dal punto di vista delle caratteristiche della popolazione coinvolta, il connotato più evidente della Dis_coll risiede nella forte presenza femminile (complessivamente pari al 69%). Nel grafico seguente (grafico 2.8) abbiamo scelto un maggior dettaglio della codifica ATECO relativa ai settori di provenienza e selezionato i primi 12 settori (in termini di quota % sul totale dei trattamenti) e, al loro interno, abbiamo aggiunto la composizione per genere.

Le donne sono sempre in netta maggioranza. Per alcuni settori di provenienza, come nel caso delle attività di supporto alle imprese, il settore della pubblicità e ricerche di mercato, nel commercio all'ingrosso o al dettaglio e dell'assistenza sociale non residenziale, alle donne sono rivolti tra il 70 e l'85% dei trattamenti.

Grafico 2.8 Dis_coll - Ingressi annuali in trattamento - quota % di trattamenti (2018-2023) per settore ATECO (liv1 - primi 12 settori - asse dx) e composizione per genere (asse sx)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

Si tratta, poi, di una popolazione composta quasi esclusivamente di cittadini italiani (99%), prevalentemente giovane (il 51,3% fino a 35 anni), con un livello d'istruzione decisamente elevato: assumendo che i percettori non rintracciati nelle COB siano neo-dottorati, la quota di percettori con un livello di *education* di tipo universitario sfiora il 50%; l'altra metà è quasi esclusivamente in possesso di un titolo secondario superiore (qualifica professionale o diploma) e solo il 6% del totale ha un livello d'istruzione basso.

In termini di sedi del lavoro cessato (grafico 2.9), i trattamenti realizzati hanno riguardato in modo molto consistente:

- il Lazio, che, nella distribuzione per regione, registra la quota più alta di ingressi totali, pari al 15,3% del totale, provenienti soprattutto dal settore dell'Istruzione (scuola e università) e i Servizi alle imprese;
- l'intero Mezzogiorno d'Italia (il 50% del totale), soprattutto Puglia, Sicilia e Campania (con valori percentuali compresi tra il 9 e il 13%) e per attività svolte nell'ambito dei Servizi alle imprese, al Commercio e ai Trasporti.

Grafico 2.9 Dis_coll - Ingressi annuali in trattamento per regione sede di lavoro



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

2.3 La disoccupazione agricola (Dis_agricola)

Ogni anno, come abbiamo già visto nel primo capitolo, poco più di 500 mila lavoratori agricoli ricevono la cosiddetta Dis_agricola, ovvero la misura di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria rivolta ai lavoratori agricoli³⁷.

In sostanza la disoccupazione agricola è rivolta a I lavoratori agricoli licenziati o non rioccupati al termine del contratto a termine o stagionale, e a chi ha avuto periodi di inattività involontaria nel corso dell'anno, purché sia iscritto negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

³⁷ La definizione di 'lavoratore agricolo' ai fini previdenziali e contributivi è stabilita dall'art. 6 della legge 31 marzo 1979 n. 92. L'Inps ha più volte chiarito che ciò che rileva è l'attività concreta svolta dal lavoratore, e non solamente la "qualifica" dell'impresa come agricola o non; da ultimo cfr. Inps – Messaggio 14 aprile 2022, n. 1666.

La misura si articola in:

1. indennità di disoccupazione ordinaria per gli operai agricoli (che hanno svolto esclusivamente lavoro agricolo) licenziati o da un RL a tempo indeterminato o non rinnovati, prorogati o trasformati da RL a termine;
2. trattamenti speciali per gli operai agricoli con almeno 151 giornate come lavoratore dipendente agricolo e non agricolo a tempo determinato;
3. trattamenti speciali per gli operai agricoli con un numero di giornate compreso tra 101 a 150 giornate come lavoratore dipendente agricolo e non agricolo a tempo determinato³⁸.

Per semplificare chiameremo le tre tipologie: ordinaria; speciale 151isti e speciale 101isti.

I requisiti fondamentali richiesti per accedere alla disoccupazione dei lavoratori agricoli sono:

- stato di disoccupazione al momento della domanda, secondo la definizione di D. Lgs. 21 aprile 2000, n. 181, art. 1, comma 2, lett. c;
- essere lavoratore agricolo subordinato o assimilato, cioè formalmente registrato e assicurato presso la Gestione dei lavoratori agricoli dell'Inps;
- essere presente nell'elenco nominativo dei lavoratori agricoli³⁹;
- essere residente in Italia o in un Paese che ha accordi di sicurezza sociale con l'Italia.

L'indennità, pagata da Inps in un'unica soluzione viene riconosciuta per una durata massima di 365 giorni meno i giorni lavorati riferiti all'annualità precedente, in linea di massima, per un numero di giornate pari a quelle lavorate. La domanda di sussidio può essere presentata entro il 31 marzo dell'anno successivo, questa data determina, unitamente alla data di cessazione del RL, l'anno di riferimento per la verifica delle giornate lavorate effettuata da Inps nell'istruttoria della domanda di sussidio.

Per quanto riguarda le differenze abbiamo sintetizzato nella tavola successiva (tavola 2.3) i caratteri salienti delle tre misure.

³⁸ Cfr. articoli 7 ed 8 della L. 457/1972.

³⁹ Si tratta di un registro nominativo annuale istituito presso ogni sede Inps, che elenca tutti i lavoratori subordinati agricoli impiegati nel territorio, con il numero delle giornate lavorate. Serve come prova ufficiale per accertare il numero di giornate valide ai fini della disoccupazione agricola. Viene aggiornato ogni anno dall'Inps, di solito entro il 31 marzo, e pubblicato per eventuali ricorsi.

Tavola 2.3 Le misure specifiche di sussidio al reddito per lavoratori agricoli

Tipo lavoratore agricolo - Iscrizione negli elenchi nominativi	Disoccupazione agricola ordinaria	Disoccupazione speciale 151isti	Disoccupazione speciale 101isti
Operai agricoli a tempo determinato (OTD)	con almeno 51 giornate contributive nell'anno precedente	con almeno 151 giornate contributive in almeno 2 anni negli ultimi 5 anni (somma lavoro agricolo e non agricolo ammessa fino a 365 giorni)	con almeno 101 giornate contributive negli ultimi 5 anni (somma lavoro agricolo e non agricolo ammessa fino a 365 giorni)
Operai agricoli a tempo indeterminato (OTI)	se lavoro svolto per parte dell'anno con almeno 51 giornate	con almeno 151 giornate in almeno 2 anni negli ultimi 5 anni (somma lavoro agricolo e non agricolo ammessa fino a 365 giorni)	con almeno 101 giornate negli ultimi 5 anni (somma lavoro agricolo e non agricolo ammessa fino a 365 giorni)
Piccoli coloni, partecipanti familiari	se iscritti con almeno 51 giornate contributive	con almeno 151 giornate in almeno 2 anni negli ultimi 5 anni	con almeno 101 giornate contributive negli ultimi 5 anni
Piccoli coltivatori diretti (con versamenti volontari)	con almeno 51 giornate volontarie	con almeno 151 giornate in almeno 2 anni negli ultimi 5 anni	con almeno 101 giornate contributive negli ultimi 5 anni
Contributi figurativi	La contribuzione figurativa è accreditata (per operai OTD e OTI), fino a un massimo di 270 giornate annue, al netto di giornate lavorate o indennizzate a titolo di malattia, maternità, ecc.	Non accreditati	Non accreditati
Tasso di sostituzione dell'indennità	40 % della retribuzione media giornaliera con contributo di solidarietà del 9% (OTD) – 30 % (OTI) senza contributo solidarietà	66 % della retribuzione convenzionale media giornaliera (fissato da Inps per il 2025 a 65,19 euro)	40 % della retribuzione convenzionale media giornaliera (fissato da Inps per il 2025 a 65,19 euro)

Fonte: documentazione Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

L'archivio delle prestazioni di Disoccupazione agricola – diversamente dalla NASpl e della Dis_coll – non è stato integrato con l'archivio delle COB. Il motivo principale è legato al fatto che la misura qui analizzata non ha un legame diretto con un evento specifico di cessazione del RL, o almeno, non lo ha sempre e in modo esclusivo.

I lavoratori agricoli indennizzati attraverso i trattamenti speciali sono in larga misura (78%) individui che maturano contribuzione utile per accedere al sussidio sommando lavoro agricolo e lavoro non agricolo (tabella 2.7). Di questi la metà, nell'arco di un anno solare raggiunge almeno 151 giornate di lavoro, ottenendo il trattamento speciale più favorevole, l'altra metà rimane sotto la soglia delle 150 giornate di lavoro svolte nell'anno precedente, per cui ottiene il sostegno più contenuto. Per i lavoratori agricoli che hanno avuto accesso alla disoccupazione ordinaria (il 22% del totale) i parametri medi di tipo economico appaiono più bassi anche se, come illustrato in precedenza, la misura ordinaria, a differenze delle misure speciali, contiene la parte economica destinata alla contribuzione figurativa non riconosciuta nelle due forme 'speciali'.

Tabella 2.7 Disoccupazione agricola: n. trattamenti e parametri medi di giorni indennizzati e importi economici per tipo di misura (intero periodo 2018 – 2022)

Misure	n. trattamenti	giorni medi di trattamento	importo medio (in euro) erogato*
Ordinaria	618.296	69	1.758
Speciale151isti	1.108.076	157	4.444
Speciale 101isti	1.058.948	113	2.837
Totale complessivo	2.785.320	121	3.237

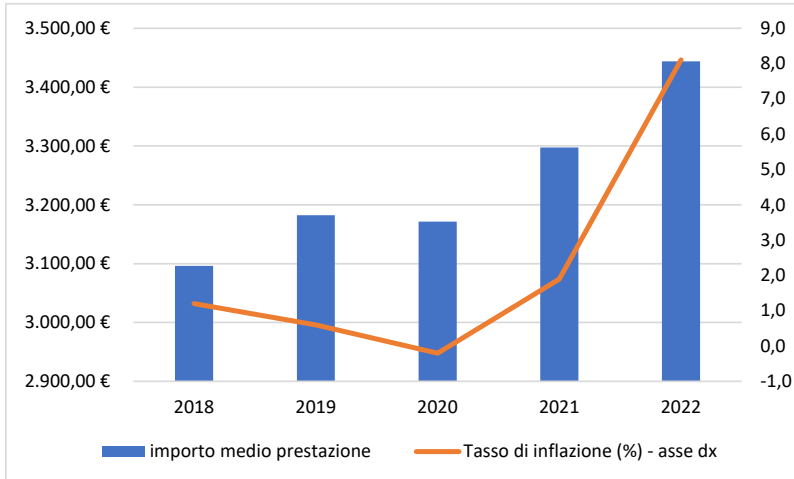
* Al netto dei contributi figurativi quando previsti

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

In termini di distribuzione per anno (grafico 2.10), i valori medi di importo per prestazione e su base giornaliera dell'insieme delle tre misure appaiono in crescita. A parte il leggero calo registrato nell'anno pandemico, gli importi medi per prestazione sono passati da poco meno di 3.100 euro a circa 3.450 euro nell'ultimo anno osservato con un incremento dell'11,2%⁴⁰.

⁴⁰ Si tratta di un aumento in linea con il tasso di inflazione cumulato nel quinquennio osservato. Tra il 2018 e il 2022, i prezzi al consumo in Italia sono aumentati complessivamente di circa +10,6%, secondo gli indici Istat. Cfr. <https://www.istat.it/tag/prezzi-al-consumo/>.

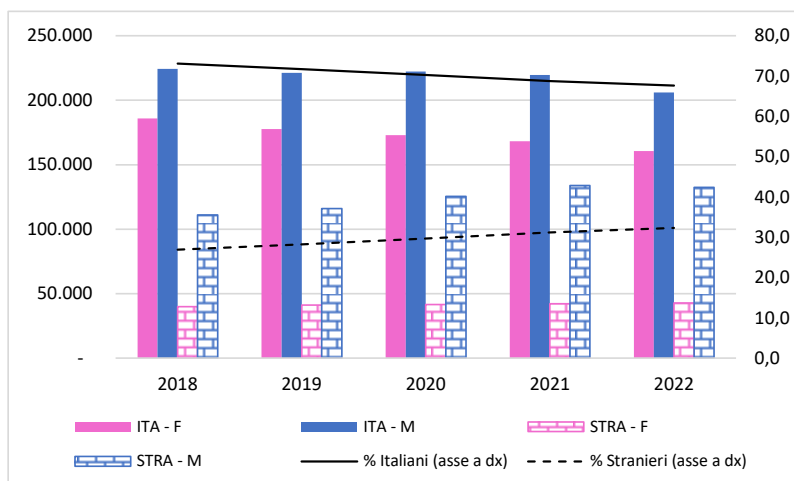
Grafico 2.10 Disoccupazione agricola - importo medio erogato (in un'unica soluzione) e tasso di inflazione per anno (2018-2022)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Istat

La disoccupazione agricola, in termini di caratteristiche anagrafiche della popolazione coinvolta si connota per una forte presenza di maschi (circa il 62% dei trattamenti rivolti a loro) e di lavoratori stranieri, che, peraltro, nel corso degli anni registrano (grafico 2.11) una crescita costante (nell'ultimo anno osservato i lavoratori stranieri sono pari al 32,3% del totale; erano il 26,9% nel 2018).

Grafico 2.11 Disoccupazione agricola – numero di trattamenti per anno, genere e cittadinanza

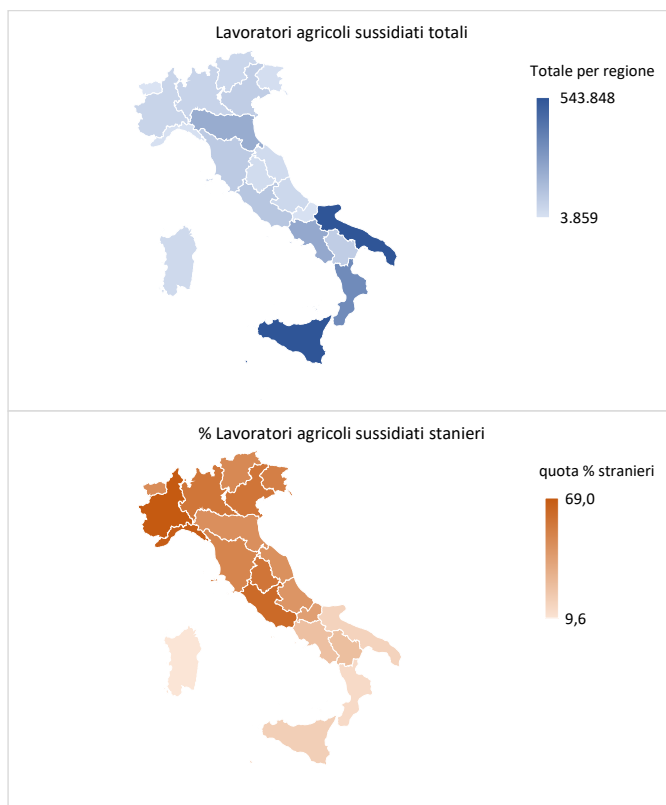


Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

La presenza relativamente massiccia di manodopera straniera che ricorre al sussidio ha un impatto significativo sull'età dei lavoratori coinvolti. Mentre, infatti per i percettori italiani l'età registrata all'ingresso del trattamento è in prevalenza superiore ai 46 anni (il 55% dei casi), per i percettori stranieri è decisamente maggioritaria la presenza under 45 anni (quasi il 70%) e, al loro interno, circa la metà con età non superiore ai 35 anni.

Da ultimo, la distribuzione territoriale della regione nella quale è stato svolto l'ultimo lavoro vede una forte concentrazione di trattamenti in Puglia e Sicilia, seguite da Calabria, Campania ed Emilia-Romagna (grafico 2.12). Nello stesso grafico composito, poi, è evidenziata la quota di trattamenti rivolti a stranieri ove si denota come, nelle regioni del Centro e Nord Italia, il coinvolgimento dei lavoratori stranieri sia davvero molto elevato (quasi il 70% in Piemonte e Liguria e abbondantemente sopra il 50% in gran parte delle altre Regioni del Centro e del Nord Italia).

Grafico 2.12 Disoccupazione agricola – n. di trattamenti complessivi (2018-2022), quota% di trattamenti rivolti a lavoratori agricoli stranieri, per regione di svolgimento del lavoro



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

3 Prime analisi sulla consistenza della NASpl e sulle traiettorie lavorative ex-post dei percettori

In questo capitolo sono affrontati tre esercizi di analisi interpretativa.

I primi due fanno espresso riferimento alla stima della consistenza e diffusione della principale misura di intervento a sostegno della disoccupazione involontaria. Più precisamente:

- nel paragrafo 3.1 è presentato un primo confronto la popolazione trattata dalla NASpl e la popolazione potenziale, cioè in possesso dei requisiti d'accesso alla misura;
- nel paragrafo 3.2, il confronto viene approfondito sulla sottopopolazione disoccupati involontari provenienti da un RL regolato dal contratto a tempo indeterminato (TI) prendendo in considerazione non solo i requisiti di accesso, ma anche i requisiti di eleggibilità (dal 2021 il solo requisito contributivo).

Il ricorso a fonti esclusivamente amministrative mette in condizione di superare le storiche difficoltà di stima corretta dell'indice di copertura delle misure d'intervento a sostegno della disoccupazione, nella fattispecie la NASpl. L'utilizzo, in passato, dei dati statistici di stock per la quantificazione della popolazione potenziale non riusciva ad affrontare adeguatamente i problemi di metodo connessi alla parziale sovrapposizione dei concetti di disoccupazione, occupazione e inattività di fonte statistica rispetto a quella di fonte amministrativa. (Leombruni *et al* 2012; De Blasio e De Vincenzi 2020).

Infine, il paragrafo 3.3, prodromico dell'attività futura del progetto di ricerca, presenta i risultati dell'analisi che indaga le traiettorie seguite nei 24 mesi

successivi alla data di decorrenza della NASpl, ossia seguenti all'avvio del trattamento di sostegno al reddito (quasi del tutto coincidente con l'entrata in disoccupazione amministrativa). È importante sottolineare, come limite metodologico intrinseco, che i modelli utilizzati consentono di identificare associazioni statistiche significative tra le caratteristiche individuali dei soggetti e la probabilità di uscita dalla disoccupazione amministrativa, senza però permettere di stabilire nessi di causalità diretta. Pertanto, la lettura dei risultati e le relative interpretazioni sono condotte con la necessaria cautela, evitando di attribuire implicazioni causali non direttamente supportate dalla struttura dell'analisi statistica proposta.

3.1 Un primo confronto tra popolazione potenziale e popolazione trattata dalla NASpl

L'utilizzazione congiunta di più fonti informative, nella fattispecie dei microdati su trattamenti e percettori di NASpl e quelli concernenti le comunicazioni obbligatorie (microdati COB-SISCO), consente la quantificazione mensile⁴¹ del numero degli individui coinvolti nella misura di sostegno al reddito e gli individui che entrano involontariamente in disoccupazione a causa della cessazione di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (interruzione prima della scadenza naturale o alla scadenza naturale per mancato rinnovo con proroga o trasformazione) o indeterminato (per licenziamento), in possesso o meno dei requisiti necessari per accedere al sostegno economico.

La ricostruzione, attraverso le COB, della popolazione di individui potenzialmente in possesso degli elementi fondamentali per presentare la domanda di sostegno economico è basata sulla verifica, innanzitutto dei cinque 'requisiti di accesso alla NASpl' che qui riassumiamo sinteticamente:

- avere cessato un RL subordinato;
- aver perduto involontariamente quel rapporto di lavoro;
- non essere classificato come lavoratore agricolo;
- non avere in essere, alla data di cessazione del RL oggetto di analisi, un altro RL attivo;

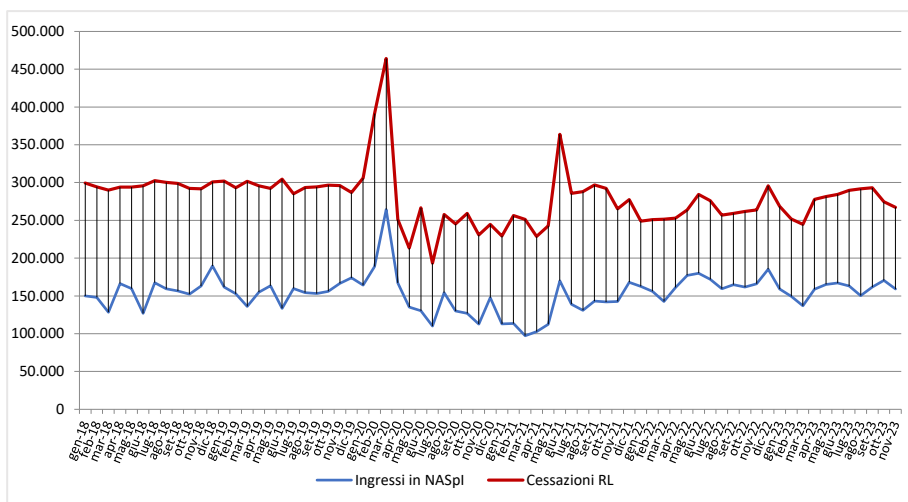
⁴¹ Allineata alla data di cessazione del rapporto di lavoro subordinato presente in ambedue gli archivi.

- non aver iniziato un nuovo lavoro prima del nono giorno successivo alla data di cessazione del RL oggetto di analisi ⁴².

L'elenco dunque comprende l'insieme dei requisiti necessari, ma non sufficienti, per accedere. Per questo primo esercizio proposto, quindi, non sono stati presi in considerazione i cd requisiti di eleggibilità di tipo lavorativo/contributivo ⁴³.

La serie destagionalizzata degli ingressi mensili in trattamento NASpl e delle cessazioni involontarie dei RL degli ultimi 5 anni (grafico 3.1) mette in evidenza l'andamento correlato delle due dimensioni e informa sull'andamento dell'indice di copertura mensile della politica analizzata: tanto minore è la distanza tra le due curve tanto maggiore è il valore dell'indice di copertura della NASpl (rapporto tra il numero di percettori effettivi di NASpl e numero di individui che hanno cessato involontariamente un RL subordinato).

Grafico 3.1 Cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro subordinati (comprese scadenza naturale contratti a termine) e Ingressi in trattamento NASpl – Serie mensili destagionalizzate da gennaio 2018 a novembre 2023



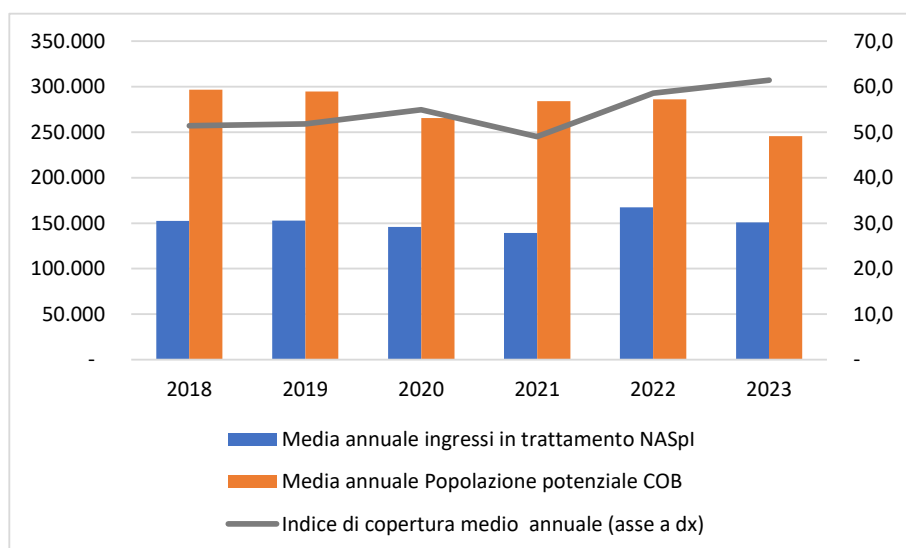
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

⁴² Operativamente, accanto a ogni RL sono state costruite cinque variabili dicotomiche (flag) relative alle suddette regole, cfr. De Vincenzi e Filippi (2022) e De Blasio e De Vincenzi (2020).

⁴³ Ci riferiamo al requisito contributivo (13 settimane nei 4 anni precedenti) e di quello lavorativo (30 gg di lavoro nei 12 mesi precedenti la cessazione) sospeso a partire dal marzo 2021 e successivamente cancellato.

Naturalmente, in termini di medie annuali (grafico 3.2), a fronte di un numero di individui che perdono involontariamente un lavoro subordinato di poco inferiore alle 300 mila unità, gli individui effettivamente coinvolti nella misura di sostegno al reddito dedicata alla disoccupazione involontaria si attesta intorno alle 150 mila unità. Ciò significa che l'Indice di copertura della NASpl oscilla mediamente ogni anno intorno ad un valore compreso tra il 50 e il 60% registrato nel 2023⁴⁴.

Grafico 3.2 Medie annuali delle Cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro subordinati*, degli Ingressi in trattamento NASpl e relativo Indice di copertura (v.%) – Serie storiche osservate 2018 – 2023



*In possesso dei 'requisiti di accesso' (esclusi requisiti contributivi/lavorativi)

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

⁴⁴ Specifici approfondimenti realizzati nel recente passato mostravano come la platea non in possesso dei requisiti per l'accesso al trattamento NASpl è formata in larga parte da giovani (ma non solo) con carriere fortemente discontinue, cfr. De Blasio e De Vincenzi (2019).

3.2 Le cessazioni dei RL a tempo indeterminato extra-agricoli e la NASpl: prime evidenze empiriche su take-up e non take-up

In questo paragrafo affrontiamo un primo esercizio di stima del take-up e del non take-up, definiti come:

- il rapporto tra il numero di individui che ricevono una prestazione e il totale di coloro che ne avrebbero diritto, che comunemente vengono definiti eligibili (take-up);
- il rapporto tra il numero di persone che, pur essendo eligibili non presenta la domanda di accesso alla prestazione (non take-up).

Per quel che concerne le cause del non take-up, queste si articolano su tre livelli: individuale, amministrativo e di design della policy (Van Oorschot 1996; Gatta *et al.* 2025; Wiemers 2025). A livello individuale, può essere spiegato attraverso le asimmetrie informative e il modello della scelta razionale, dove gli individui richiedono un beneficio solo se i vantaggi percepiti superano i costi, inclusi quelli informativi e burocratici. Sul piano amministrativo, la frammentazione delle informazioni e delle procedure tra più enti erogatori può ostacolare l'accesso. Sul piano del design, politiche meno automatizzate o complesse aumentano il non take-up (Moffitt e Ko 2024; Wiemers 2025).

Per assicurare un discreto livello di robustezza della stima prodotta, l'esercizio proposto è svolto sulla sottopopolazione delle cessazioni di RL extra-agricoli regolati da Contratti a Tempo Indeterminato (CTI) avvenute nel corso del triennio 2021-2023. La procedura di individuazione della popolazione potenziale vede, in questo caso, l'estrazione dall'archivio delle CO di tutti i RL cessati provenienti da un contratto di lavoro standard senza scadenza a termine, articolate per motivo di cessazione indicato nella comunicazione inviata dal datore di lavoro.

La tabella che segue (tabella 3.1), dunque, riporta, per anno osservato, il numero di cessazioni per motivo di cessazione. Su un totale di 4,8 milioni di cessazioni di CTI registrate nel triennio, per il 75% (pari a 3,6 milioni di RL), in base alle motivazioni legate alla cessazione, sono volontarie, mentre nel rimanente 25% (1,2 milioni) risultano involontarie.

Tabella 3.1 Cessazioni dei RL regolati da CTI per anno e per motivo di cessazione

Cessazioni Volontarie	2021	2022	2023	Totale	Note
Dimissioni	952.843	1.059.990	871.907	2.884.740	Cessazione volontaria
Pensionamento	109.699	90.024	68.642	268.365	Pensionamento
Risoluzione consensuale	39.056	39.371	28.315	106.741	la risoluzione consensuale senza la procedura di conciliazione obbligatoria è valutata come cessazione volontaria
Dimissione durante il periodo di prova	28.230	37.791	31.268	97.288	cessazione volontaria
Decesso	13.613	12.841	10.677	37.132	decesso
Recesso con lavoratore in possesso dei requisiti pensionistici di vecchiaia	1.230	1.259	1.097	3.585	Pensionamento
Decadenza dal servizio	782	880	592	2.255	Riguarda quasi esclusivamente il pubblico impiego
Altro	70.942	70.661	46.449	188.052	Non si hanno info su motivo effettivo/volontarietà o meno
Totale Cessazioni volontarie	1.216.396	1.312.817	1.058.945	3.588.158	
Cessazioni involontarie	2021	2022	2023	Totale	Note
Licenziamento per giustificato motivo oggettivo	161.760	269.456	193.301	624.518	
Licenziamento giusta causa	71.414	73.801	55.955	201.171	
Cessazione attivita'	36.352	31.420	19.124	86.896	
Licenziamento per giustificato motivo soggettivo	24.550	23.383	17.707	65.640	
Dimissioni lavoratrice madre in periodo protetto	14.436	19.181	18.882	52.499	Assimilata alla cessazione involontaria
Licenziamento collettivo	9.795	20.846	12.669	43.310	
Dimissioni giusta causa	14.059	14.832	13.350	42.240	Assimilata alla cessazione involontaria
Mancato superamento del periodo di prova	8.766	12.658	12.044	33.468	
risoluzione consensuale Ex art. 14, c. 3 dl 104/2020	20.189	886	783	21.857	Con procedura di conciliazione - assimilata alla cessazione involontaria
Altre cause di cessazione involontaria	19.727	19.086	14.219	53.032	
Totale Cessazioni involontarie	381.047	485.550	358.035	1.224.632	
Totale complessivo (volontaria + involontaria)	1.597.443	1.798.367	1.416.980	4.812.790	

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

È opportuno ricordare che si tratta di una sottopopolazione, quella dei RL regolati da un CTI, che esclude la gran parte delle cessazioni involontarie legate alla scadenza naturale dei contratti a termine che tanto caratterizza i flussi in entrata e in uscita dalla disoccupazione.

Innanzitutto, il numero di licenziamenti più contenuto nel 2021 – rispetto alle annualità successive è connesso con il blocco dei licenziamenti, introdotto con il D.L. 18 del 17 marzo 2020 (decreto Cura Italia) per fronteggiare l'emergenza Covid-19. Il blocco è stato inizialmente previsto per 60 giorni e successivamente prorogato più volte. La durata complessiva di queste misure è stata estesa fino al 31 dicembre 2021, con alcune differenziazioni a seconda delle categorie di imprese e settori. In particolare, il blocco è stato esteso a tutti fino al 30 giugno 2021, e successivamente per le imprese che hanno richiesto trattamenti di integrazione salariale fino al 31 ottobre e (per alcuni comparti) fino a dicembre 2021. Ciononostante, la riduzione anche consistente del numero di licenziamenti per giustificato motivo oggettivo e di licenziamenti collettivi è stata compensata da un forte ricorso alla Risoluzione consensuale con procedura di conciliazione che, essendo assimilata al licenziamento, consente comunque l'accesso alla NASpI⁴⁵.

Il motivo di cessazione del RL espresso dal datore di lavoro attraverso la comunicazione (obbligatoria) di cessazione del RL sono alla base della procedura amministrativa che Inps imposta per accertare il primo tra i requisiti di accesso alla prestazione di NASpI; in altre parole l'istruttoria è finalizzata a stabilire se la cessazione è avvenuta per volontà del lavoratore (dimissioni volontarie o risoluzione consensuale), oppure per un atto del datore di lavoro (licenziamento o altre cause involontarie).

In alcuni casi l'Inps effettua un'istruttoria più approfondita. Così, ad esempio, se nella CO, tra i motivi di cessazione è indicata la voce 'ALTRO' presente nel modulo, Inps integra l'informazione acquisita con l'esame di documentazione aggiuntiva,

⁴⁵ Considerata quindi cessazione involontaria. La NASpI è riconosciuta in caso di risoluzione consensuale solo quando ricorre una delle ipotesi previste dall'art. 14, comma 3, D.Lgs. 22/2015: accordo in sede di procedura obbligatoria di conciliazione ex art. 7 L. 604/1966; risoluzione conseguente al rifiuto del trasferimento in altra sede oltre 50 km dalla residenza o raggiungibile in più di 80 minuti con i mezzi pubblici.

come: eventuale lettera di dimissioni o licenziamento trasmessa dal datore di lavoro e la dichiarazione del lavoratore⁴⁶. Si tratta però, di informazioni non a nostra disposizione e, in mancanza dell'elemento discriminante sulla volontarietà o meno della cessazione, la scelta è stata quella di escluderle dalle cessazioni involontarie.

Dopo aver preso in considerazione le cessazioni involontarie dei RL regolati da un CTI, il secondo passo della procedura di stima del take-up e del non take-up ha preso in considerazione i successivi requisiti di eleggibilità:

- non avere sottoscritto un nuovo RL subordinato nei 38 gg successivi alla cessazione oggetto di analisi. La scelta dei 38 giorni si giustifica considerando due diversi aspetti:
 - il primo è quello già analizzato in precedenza (vedi paragrafo 2.1) concernente i casi di 'indennità di preavviso non lavorato' che determina una distanza minima tra comunicazione di cessazione e eventuale decorrenza del trattamento NASpI di 38 giorni;
 - il secondo, più legato alle scelte razionali degli individui di fronte alla possibilità o alla certezza di ottenere un nuovo lavoro in un arco temporale valutabile come sufficientemente breve;
- avere almeno 13 settimane di contribuzione nei 4 anni precedenti la data della cessazione oggetto di analisi. A tal fine, sull'archivio delle CO sono stati calcolati i giorni di copertura contributiva approssimati attraverso il conteggio del numero di giorni, nei quattro anni precedenti⁴⁷, in cui l'individuo risulta avere un RL di tipo subordinato e considerando lavoro a tempo pieno e lavoro part time⁴⁸.

⁴⁶ Si tenga conto che, dal 12 marzo 2016 il lavoratore deve comunicare le proprie dimissioni o la risoluzione consensuale del rapporto lavorativo attraverso una nuova procedura online, introdotta dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151, disponibile sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. L'iniziativa ha l'obiettivo di contrastare il fenomeno delle 'dimissioni in bianco' che penalizza in particolare alcune categorie di lavoratrici e lavoratori.

⁴⁷ La settimana contributiva corrisponde a una settimana di copertura contrattuale ed equivale a sette giorni di calendario, considerata settimana lavorativa completa. Il calcolo delle settimane contributive si basa quindi su settimane intere, anche se in alcuni casi può essere riconosciuta frazionata. La settimana è convenzionalmente calcolata da domenica a sabato, includendo quindi sabati e domeniche.

⁴⁸ Non abbiamo preso in considerazione il requisito lavorativo (almeno 30 giornate di lavoro nei 12 mesi precedenti la cessazione) perché, in sostanza, eliminato nel marzo 2021. La sospensione è intervenuta in seguito al D.L. 41/2021 (Decreto Sostegni), mentre la definitiva soppressione è stata sancita dalla L. 234/2021 (legge di Bilancio 2022).

La composizione dell'insieme delle cessazioni dei RL di lavoro regolati da CTI in base ai settori economici di provenienza mette in rilievo la sostanziale differenza con la distribuzione delle cessazioni complessive, cioè comprensive dei contratti a termine, periodicamente pubblicata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali⁴⁹. E comunque, in questo caso, ci troviamo di fronte ad una sottopopolazione di individui che non ha familiarità con l'alternarsi di periodi di lavoro e non lavoro, con stagionalità o interruzioni calendarizzate. Ma, di nuovo, facciamo un passo alla volta.

Attraverso gli identificativi e le date di cessazione del RL le informazioni provenienti dai due archivi amministrativi (Inps e COB) sono state integrate; rispetto all'esito del linkage – operato con gli stessi criteri descritti nel capitolo 2 – non sono risultati casi di mancato abbinamento. Infine, abbiamo eliminato gli ultimi due mesi del 2023 perché, essendo gli ultimi due mesi di osservazione delle prestazioni, i dati possono considerarsi non del tutto completi.

Tabella 3.2 N. di lavoratori cessati da CTI eligibili alla NASpl, per settore ATECO riclassificato e per accesso effettivo o meno alla misura (gennaio 2021-ottobre 2023)

Settore ATECO riclassificato	No NASpl	NASpl	Totale	non take-up %	take-up %	Totale
Manifattura	92.019	157.390	249.409	36,9	63,1	100,0
Servizi vari	106.136	111.234	217.370	48,8	51,2	100,0
Costruzioni	94.625	109.680	204.306	46,3	53,7	100,0
Commercio	46.626	139.935	186.561	25,0	75,0	100,0
Turismo	46.061	88.819	134.880	34,1	65,9	100,0
Trasporto	46.972	48.340	95.313	49,3	50,7	100,0
Sanità e PPAA	33.997	45.096	79.093	43,0	57,0	100,0
Lavoro domestico	13.466	27.113	40.578	33,2	66,8	100,0
Istruzione	3.940	7.613	11.553	34,1	65,9	100,0
Agricoltura	1.492	3.001	4.493	33,2	66,8	100,0
Somministrazione	363	714	1.077	33,7	66,3	100,0
Totale complessivo	485.696	738.936	1.224.632	39,7	60,3	100,0

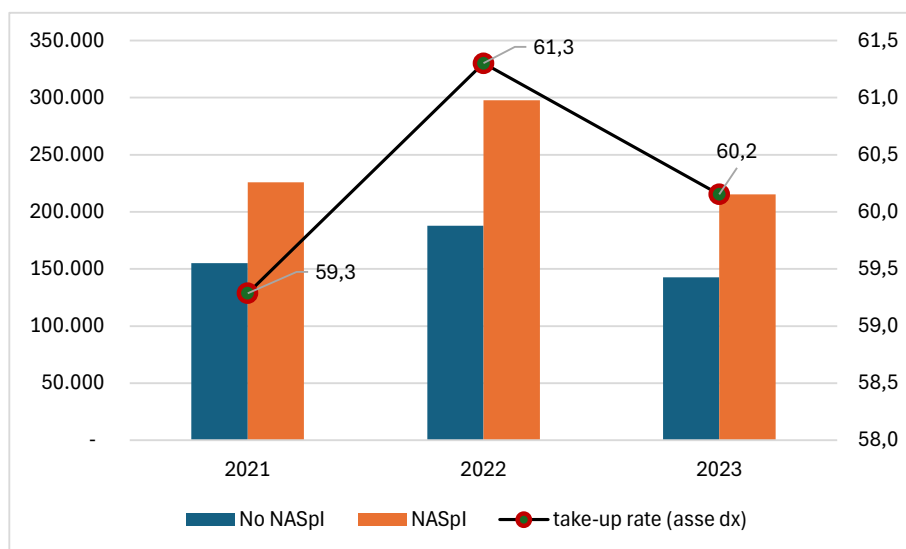
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

⁴⁹ Cfr. <https://www.cliclavoro.gov.it/barometro-del-lavoro/andamento-del-mercato-del-lavoro>.

L'esito finale della procedura (grafico 3.3) mette in evidenza un take-up rate che raggiunge il 60%. In altre parole, circa 4 lavoratori su 10 che hanno perso il lavoro a tempo indeterminato, pur essendo in possesso dei requisiti di eleggibilità alla NASpI, non ha ricevuto il beneficio (non take-up)⁵⁰.

Si tratta di un esercizio di stima perfezionabile che sconta i limiti già ampiamente dichiarati, ma che merita di essere ulteriormente analizzato soprattutto per quel che concerne la ricerca, sulla base delle informazioni disponibili, delle motivazioni alla base della mancata adesione alla misura.

Grafico 3.3 N. di lavoratori cessati da CTI eleggibili alla NASpI per anno, accesso effettivo alla misura e take-up rate



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

⁵⁰ Il dataset non consente di distinguere tra chi non ha ricevuto il sostegno economico perché non ha fatto domanda e chi non l'ha ricevuto pur avendo fatto domanda. Come abbiamo visto nel capitolo 2, sappiamo solo che ogni anno circa il 10% delle domande di NASpI presentate vengono rigettate dall'Inps in fase istruttoria (cfr. tabella 2.4).

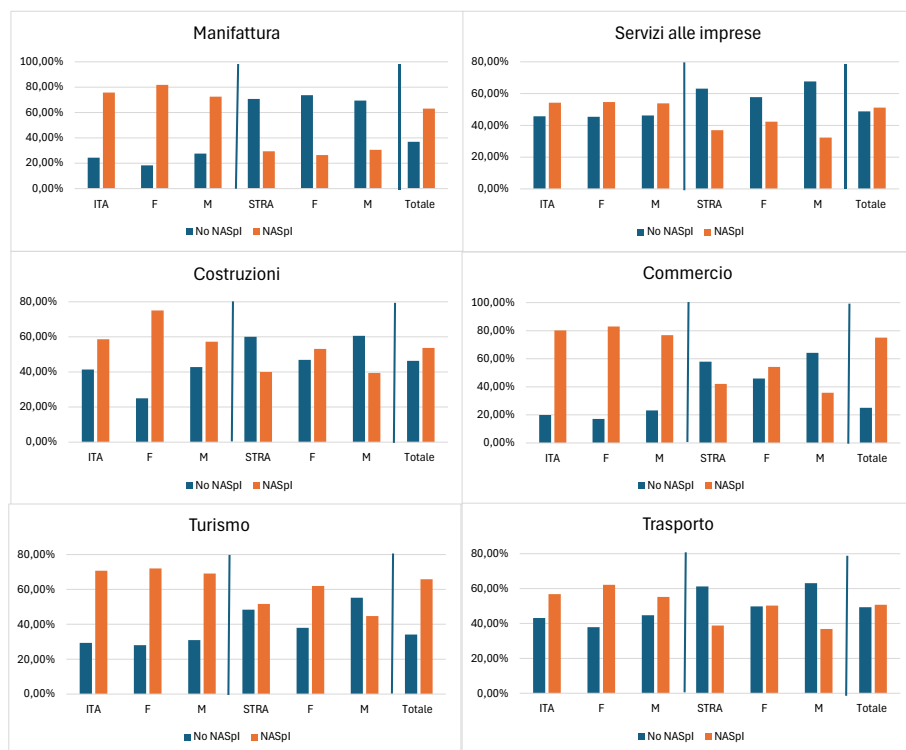
Come abbiamo già anticipato le cause del non take-up si articolano su tre livelli: individuale, amministrativo e di design della policy (De Angelis e Marucci 2025). Il set di informazioni disponibili, per il momento, non permette una verifica esaustiva su queste tre macro-dimensioni, le quali andrebbero indagate con delle rilevazioni ad hoc.

I data set amministrativi, tuttavia, consentono di verificare dove, rispetto ad alcune caratteristiche osservate, si concentrano le percentuali più alte di individui eligibili che non hanno ricevuto il sostegno economico.

Su 1,2 milioni di cessazioni eligibili, il 44,3% (pari a circa 485 mila) pur avendone diritto, non ha avuto accesso al sostegno economico previsto dalla NASpl. Per i maschi la percentuale di non take-up è più alta (+3,7% rispetto alla media del 44,3%), soprattutto se giovani (+10,3%) e, in modo molto evidente se in possesso di titoli di studio bassi (+24,3%).

Quest'ultimo dato sembra essere legato in modo significativo con la cittadinanza e lo si rileva con maggiore immediatezza nel grafico composito per settori, cittadinanza e genere riportato di seguito. Italiani e stranieri, all'interno della popolazione considerata sono ovviamente presenti con quote diverse. Le cessazioni di RL regolati da contratti a TI riguarda il 22,2% individui stranieri. Fatto cento ciascuna categoria (italiani, femmine e maschi e stranieri, femmine e maschi) le barre riportate nel grafico individuano i casi in cui i lavoratori cessati con tutti i requisiti di accesso e di eligibilità presentano o meno la domanda di sostegno al reddito.

Grafico 3.4 Quota % di lavoratori cessati eligibili alla NASpl per accesso effettivo alla misura, settore, cittadinanza e genere e totale. Take-up rate e non take-up rate per singola categoria (gennaio 2021 – ottobre 2023)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

Appare graficamente evidente come, in tutti i settori considerati, l'effettivo coinvolgimento degli stranieri nella misura di sostegno sia decisamente più basso rispetto a quello dei lavoratori italiani. Ad un non take-up rate del 20% misurato sugli italiani nella Manifattura corrisponde, nello stesso settore, un non take-up rate di poco inferiore all'80% per gli stranieri, specie per le femmine. E il mancato coinvolgimento degli stranieri è riscontrabile in tutti gli altri settori considerati (i primi sei in ordine di numerosità), per i quali, invece, sono i maschi stranieri ad avere maggiori difficoltà di accesso all'informazione sul diritto alla prestazione economica offerta dalla NASpl.

Lo dobbiamo ribadire, la popolazione è stata selezionata considerando l'eligibilità effettiva al sostegno economico esclusivamente nei casi di cessazioni involontarie di RL regolati da un contratto a TI.

Il settore delle Costruzioni e quello dei Trasporti, lo sappiamo⁵¹, sono interessati da fenomeni di sovrapposizioni di attività lavorativa regolare e non regolare, ma negli altri settori il modello della scelta razionale, dove gli individui richiedono un beneficio solo se i vantaggi percepiti superano i costi, ivi compresa l'ipotesi di esporsi a controlli sulla irregolarità dell'attività lavorativa nei periodi di disoccupazione sostenuta economicamente, non appare sufficientemente fondata.

Il margine per migliorare questo tipo di analisi è ampio e lo sviluppo dell'attività nel prossimo futuro sarà indirizzato, in primo luogo, verso l'utilizzo di metodi e tecniche di stima più avanzate.

3.3 L'analisi delle traiettorie occupazionali post-NASpl

Il presente paragrafo sviluppa un'analisi quantitativa delle traiettorie occupazionali dei percettori di NASpl nei 24 mesi successivi all'ingresso nel sussidio, con l'obiettivo principale di studiare i processi di ricollocazione nel mercato del lavoro e identificare i fattori che favoriscono o ostacolano l'uscita dalla disoccupazione amministrativa ovvero l'attivazione di un rapporto di lavoro di almeno 6 mesi.

L'impianto analitico si fonda su un archivio integrato costruito a partire dai microdati amministrativi dei percettori NASpl e dai flussi delle Comunicazioni Obbligatorie (CO), che consentono di osservare per ciascun individuo l'intera sequenza di rapporti di lavoro intercorsi nei due anni successivi all'ingresso nel sussidio.

Il *dataset* permette di ricostruire, per ciascun individuo, informazioni dettagliate su:

- caratteristiche anagrafiche (età, genere, cittadinanza);
- capitale umano (livello di istruzione);
- caratteristiche del rapporto di lavoro cessato (settore, professione, durata del contratto, tipologia contrattuale);
- caratteristiche del trattamento NASpl (coorte⁵², durata della prestazione, mese/anno di ingresso);

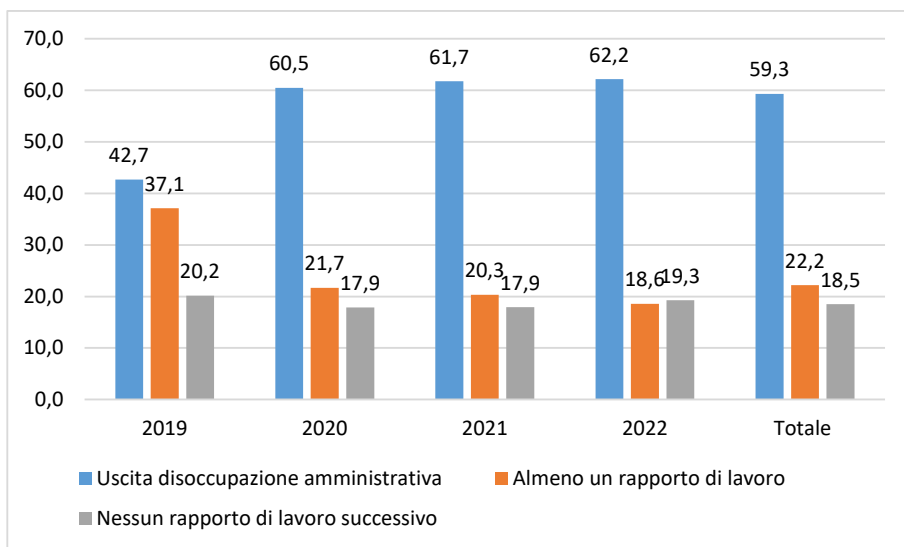
⁵¹ Cfr. Ispettorato Nazionale del Lavoro, Risultati dell'attività di vigilanza anno 2024, <https://www.ispettorato.gov.it/files/2025/03/Rapporto-annuale-2024.pdf>.

⁵² L'analisi è stata svolta su tre coorti di percettori (2019-2020, 2020-2021 e 2021-2022).

- caratteristiche territoriali dell'ultimo impiego pre NASpl;
- dinamiche occupazionali successive (numero di rapporti attivati nel biennio, giorni contrattualizzati, tempo di attesa per il primo reimpiego, settore e professione del primo contratto post-NASpl).

Analizzando le dinamiche occupazionali successive al trattamento emerge che nei 24 mesi successivi l'ingresso in trattamento il 59,3% dei trattati esce dalla disoccupazione amministrativa, il 22,2% attiva almeno un rapporto di lavoro ma senza le caratteristiche necessarie a determinare l'uscita dalla disoccupazione amministrativa, mentre il 18,5% dei trattati non attiva alcun rapporto di lavoro. Osservando gli individui sulla base dell'anno di ingresso in NASpl emerge che, escludendo il 2019 in cui sono chiari gli effetti della pandemia sulla mancata uscita dalla disoccupazione amministrativa nel biennio successivo, in media resta stabile negli anni la quota di trattati che escono dalla disoccupazione amministrativa. Si registra infatti solo un leggero miglioramento di meno di 2 punti percentuali (d'ora in poi p.p) tra il 2020 e il 2022 per la quota di persone che escono dalla disoccupazione amministrativa; tuttavia, aumenta la quota di persone che non si reinserisce neanche con contratti inferiori ai 6 mesi (dal 17,9 % al 19,3%).

Grafico 3.5. Esiti post NASpl osservati a 24 mesi dalla data di decorrenza prestazione (% di trattati)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

Guardando alle statistiche descrittive delle variabili relative ai rapporti post trattamento (tabella 3.3), si osserva che in media nei 24 mesi successivi all'ingresso in NASpl i trattati attivano 3.5 rapporti di lavoro per una durata media di 368 giorni. Ovviamente se si guarda a chi esce dalla disoccupazione amministrativa il numero medio di rapporti si riduce e aumentano i giorni di contatto. Inoltre, solo per questo gruppo di trattati osserviamo che in media dall'ingresso in NASpl passano 249 giorni prima che si attivi un nuovo rapporto di lavoro.

Tabella 3.3 Statistiche descrittive dinamiche occupazionali successive alla NASpl

		Osservazioni	Media	Dev standard	Min	Max
Uscita dalla disoccupazione amministrativa	N. rapporti di lavoro nel biennio	428,421	3.0	4.3	1	278
	Giorni di contratto nel biennio	428,421	422.3	187.8	0	730
	Attesa prima del rapporto di lavoro	428,421	249.1	200.1	1	731
Almeno un rapporto ma senza uscita dalla disoccupazione amministrativa	N. rapporti di lavoro nel biennio	160,542	4.7	10.8	1	378
	Giorni di contratto nel biennio	160,542	225.3	150.6	1	731
Totale	N. rapporti di lavoro nel biennio	588,963	3.5	6.7	1	378
	Giorni di contratto nel biennio	588,963	368.6	198.8	0	731

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

Dal punto di vista della metodologia utilizzata, per stimare la probabilità di uscita dalla disoccupazione amministrativa, l'analisi utilizza una serie di modelli probit, stimati con pesi campionari (coefficiente *percettori*). Le covariate (predittori) e le variabili di controllo includono:

- caratteristiche individuali: istruzione, età, genere, cittadinanza;
- caratteristiche della NASpl: durata della prestazione, anno di ingresso, coorte;
- caratteristiche del rapporto cessato: motivo di cessazione, durata, settore, professione, tipologia contrattuale;
- caratteristiche territoriali: macroarea di lavoro, settore produttivo;
- appartenenza ai gruppi di percettori che presentano peculiari caratteri legati ai settori economici e al contratto di provenienza, quali variabili che spiegano la gran parte della varianza e delle differenze tra individui (vedi paragrafo 2.1.1).

L'esito analizzato è la variabile binaria "uscita dalla disoccupazione amministrativa", che si identifica attraverso l'attivazione di almeno un contratto di durata pari o superiore a sei mesi entro i 24 mesi successivi all'ingresso nel sussidio. Tale variabile consente di distinguere tra:

1. esito positivo (ricollocazione stabile);
0. esito negativo (nessun rapporto o rapporti non sufficientemente stabili).

Obiettivo della presente analisi è individuare i fattori individuali, occupazionali e territoriali associati alla probabilità di raggiungere un esito stabile, evidenziando allo stesso tempo i fattori di rischio e le condizioni che favoriscono una transizione più rapida e stabile verso l'occupazione.

La strategia di stima prevede:

- ✓ Modello di base (a): tutte le osservazioni, insieme completo di covariate.
- ✓ Modello con restrizione sulla durata del rapporto cessato (b): solo individui con durata del rapporto cessato inferiore ai 18 mesi per escludere quei trattati la cui NASpl teorica fosse troppo vicina alla durata di 24 mesi e per i quali non si può dunque osservare un lasso di tempo successivo alla fine del trattamento sufficientemente lungo.
- ✓ Modello con inserimento del gruppo di percettori così come definiti nel capitolo precedente (c).
- ✓ Modelli stimati su singoli gruppi di percettori (d-l): un modello per ognuno dei sette gruppi, tralasciando il gruppo altro.

Per tutte le specificazioni vengono stimati i contributi offerti dai fattori individuali alla probabilità di uscire dalla disoccupazione, che verranno commentati nel paragrafo successivo.

La combinazione dei modelli consente di valutare la robustezza delle correlazioni al variare delle specificazioni, la diversa rilevanza dei fattori esplicativi nei differenti gruppi di percettori e le eventuali eterogeneità che non emergerebbero da un modello unico.

I risultati dei primi tre modelli probit (modelli a, b e c), in tabella 3.4, mostrano una struttura di determinanti dell'uscita dalla disoccupazione amministrativa stabile e coerente nelle diverse specificazioni. Complessivamente, gli esiti confermano che la probabilità di attivare un rapporto di lavoro stabile entro 24 mesi dalla data di decorrenza del trattamento NASpl dipende in modo

significativo sia dalle caratteristiche individuali sia da quelle del rapporto cessato e del contesto settoriale-territoriale.

Relativamente alle caratteristiche individuali, l'esito del livello di istruzione è positivo in tutte le specificazioni. Rispetto al non avere titoli, l'istruzione primaria (di 5 p.p.), l'istruzione secondaria (di 7 p.p.) e il titolo universitario (di 9–10 p.p.) aumentano significativamente la probabilità di ricollocarsi stabilmente. I risultati mostrano una chiara relazione tra capitale umano formale e occupabilità, coerente con la segmentazione del mercato del lavoro osservata nei dati CO. Tale relazione rimane stabile anche quando si restringe il campione (modello 2) e quando si introducono i gruppi di percettori (modello c).

Il profilo per età mostra una dinamica non lineare: la classe 35-44 (+0,5 punti) ha un vantaggio marginale rispetto ai più giovani, la classe intermedia (45-55) mostra una correlazione negativa ma contenuta, la classe più anziana presenta una penalità molto ampia (-7p.p. / -10p.p.).

Questo andamento potrebbe suggerire un deterioramento significativo dell'occupabilità con l'avanzare dell'età, soprattutto alla soglia dei 55 anni. Si tratta, però di un risultato da verificare attraverso l'integrazione di ulteriori archivi Inps.

Le donne registrano probabilità di uscita dalla disoccupazione amministrativa inferiori di circa 3-4 punti percentuali rispetto agli uomini, a parità di caratteristiche. I cittadini italiani presentano una penalità seppur più contenuta rispetto alle differenze osservate (circa -1,4 p.p. nel modello 2 e -2,5 p.p. negli altri modelli).

Questi risultati indicano che permangono differenziali persistenti di ricollocazione legati a barriere strutturali differenziate per genere ed età.

Relativamente alle caratteristiche del trattamento e della coorte, la durata del trattamento mostra un forte gradiente negativo influenzato però dalla costruzione stessa della base dati. Già per la seconda classe (da 1 a 3 mesi) la probabilità di ricollocazione stabile diminuisce in modo significativo (-5p.p.), la penalità cresce al crescere della durata (fino a -35p.p. per le classi più lunghe). Tuttavia, lì dove vengono esclusi i rapporti di lavoro più lunghi e, dunque, anche le NASpl teoriche più lunghe (modello b), tale penalità si riduce di 7 p.p. (-28p.p.) Anche considerando i limiti della banca dati che per costruzione osserva un periodo inferiore post - trattamento lì dove la NASpl è più lunga, questo risultato segnala comunque una relazione tra persistenza nella disoccupazione e difficoltà

di reinserimento: più lunga è la durata del sostegno, più difficile è il rientro stabile-

I coefficienti delle coorti mostrano variazioni modeste, prossime allo zero, ma gli anni di ingresso mostrano valori molto significativi: gli ingressi nel 2020-2021 presentano coefficienti elevati (+12-13 p.p.) e dunque un'altra probabilità di uscita dalla disoccupazione amministrativa, gli individui entrati in trattamento nel 2022 mostrano una probabilità leggermente più bassa ma comunque positiva (+9-11 p.p.) rispetto agli ingressi nel 2019. Questo riflette dinamiche aggregate del mercato del lavoro: dopo la contrazione del 2020, il rimbalzo occupazionale del 2021-22 ha generato una maggiore velocità di ricollocazione stabile.

Per quanto riguarda le caratteristiche del rapporto cessato, le cause di cessazione diverse dalla fine del rapporto a termine mostrano associazioni significative (tra +8 p.p. e +13 p.p.) con l'uscita dalla disoccupazione amministrativa, indicando che i percettori che hanno perso involontariamente il lavoro a causa di una cessazione decisa dal datore di lavoro hanno maggiori probabilità di trovare un'occupazione stabile rispetto a coloro cui rapporto è cessato per scadenza naturale.

La durata dell'ultimo rapporto di lavoro è una determinante cruciale. Rispetto ai contratti più brevi: la seconda e terza classe mostrano incrementi significativi della probabilità di uscita dalla disoccupazione amministrativa (circa +9 p.p.). Tale risultato, confermato dalla stima delle probabilità predette (grafico 3.6), dimostra la forte relazione tra continuità occupazionale pre-NASpl e probabilità di stabilità nel reimpiego.

In termini di tipologia contrattuale precedente al trattamento, i contratti standard, come atteso, aumentano significativamente la probabilità di una ricollocazione stabile (+12-14 p.p.) rispetto al contratto di inserimento e apprendistato. Sorprendentemente il contratto a tempo indeterminato mostra, nel modello di base, una probabilità negativa di uscire dalla disoccupazione amministrativa, ma questa correlazione si annulla quando nel modello si escludono i contratti con durata più lunga, si tratta quindi di una conseguenza delle caratteristiche della base dati che non permette di seguire nel tempo i trattati da NASpl più lunghe che presumibilmente rientrano nel mercato del lavoro subito dopo i 24 mesi di trattamento.

Per quanto attiene i fattori territoriali, rispetto alla macroarea Centro, la sede di lavoro all'estero mostra una penalità significativa (-7 p.p.), come la sede nella macroarea Mezzogiorno che presenta valori leggermente meno negativi (-5 p.p.), la sede nella macroarea Nord mostra invece correlazioni positive (+1,5 p.p.). Questi risultati (grafico 3.7) mostrano la forte dipendenza del rientro stabile dalle condizioni locali del mercato del lavoro.

Il settore mostra risultati molto eterogenei: rispetto al settore agricolo, il commercio e l'istruzione presentano coefficienti positivi, soprattutto l'istruzione che come atteso vede un'alta probabilità di uscita dalla disoccupazione amministrativa (+15 p.p. nel modello a), altri mostrano una probabilità negativa, soprattutto il turismo (-11 p.p.).

La variabilità tra modelli indica anche una componente di composizione interna ai gruppi di percettori. Tuttavia, nel modello (c) i coefficienti della variabile gruppi di percettori sono pari a zero e l'eterogeneità tra gruppi deve essere interpretata attraverso le specificazioni dedicate nei modelli successivi (modelli d-l) non nel modello complessivo.

Infine, il profilo professionale dell'ultimo impiego contribuisce in modo rilevante a definire il destino occupazionale: alcune professioni qualificate mostrano aumenti significativi di probabilità (+8 p.p. per professioni intellettuali, +2 p.p. per diverse categorie) rispetto alla categoria di riferimento (artigiani, operai specializzati), così come altre figure (non qualificate) mostrano penalità (-3 p.p. e oltre). Si tratta, comunque, di differenze spiegate dalla struttura della domanda di lavoro.

Tabella 3.4 Variazione nella probabilità (o effetti marginali) - modelli probabilistici di stima dell'uscita dalla disoccupazione amministrativa (modelli a-c)

	Modello di base (a)	Modello con esclusione di chi ha avuto rapporti di lavoro precedenti di oltre 18 mesi (b)	Modello con la variabile "Gruppi percettori" (c)
<i>Istruzione. Categoria di riferimento: nessun titolo</i>			
Primaria	0.051***	0.046***	0.050***
Secondaria	0.069***	0.068***	0.067***
Terziaria	0.101***	0.102***	0.095***
<i>Classi di età. Categoria di riferimento: da 15 a 35 anni</i>			
36-45	0.005***	0.006***	0.004***
46-55	-0.004***	-0.003***	-0.005***
56 e oltre	-0.099***	-0.072***	-0.099***
<i>Genere. Categoria di riferimento: donne</i>			
Uomini	0.037***	0.037***	0.043***
<i>Cittadinanza. Categoria di riferimento: italiani</i>			
Stranieri	0.025***	0.014***	0.026***
<i>Classi di durata NASpl. Categoria di riferimento: fino ad 1 mese</i>			
Da 1 a 3 mesi	-0.057***	-0.058***	-0.058***
Da 4 a 12 mesi	-0.106***	-0.099***	-0.108***
Oltre 12 mesi	-0.350***	-0.285***	-0.350***
<i>COORTE di trattamento. Categoria di riferimento: 2021-2022</i>			
2020-2021	-0.009***	-0.015***	-0.016***
2019-2020	0.008***	0	-0.004***
<i>Anno di ingresso in NASpl. Categoria di riferimento: 2019</i>			
2020	0.121***	0.135***	0.116***
2021	0.122***	0.133***	0.110***
2022	0.109***	0.114***	0.091***
<i>Motivo cessazione. Categoria di riferimento: fine rapporto a termine</i>			
Involontaria	0.088***	0.087***	0.085***
Volontaria	0.084***	0.057***	0.079***
Altro	0.132***	0.107***	0.126***
<i>Durata del rapporto di lavoro precedente in classi. Categoria di riferimento: fine a 3 mesi</i>			
da 4 a 12	0.089***	0.092***	0.087***
da 13 mesi	0.096***	0.099***	0.093***
<i>Macroarea del lavoro precedente. Categoria di riferimento: Centro</i>			
Estero	-0.071***	-0.070***	-0.073***
Mezzogiorno	-0.050***	-0.054***	-0.052***
Nord	0.015***	0.018***	0.015***
<i>Settore del rapporto di lavoro precedente. Categoria di riferimento: agricoltura</i>			
Commercio	-0.028***	-0.026***	0.012***
Costruzioni	0.021***	0.011***	0.059***
Istruzione	0.150***	0.143***	-0.035**
Lavoro domestico	-0.073***	-0.071***	-0.069***
Manifattura	-0.027***	-0.018***	0.013***
Sanità e PPAA	-0.065***	-0.071***	0.011***
Servizi vari	-0.072***	-0.081***	-0.031***

segue

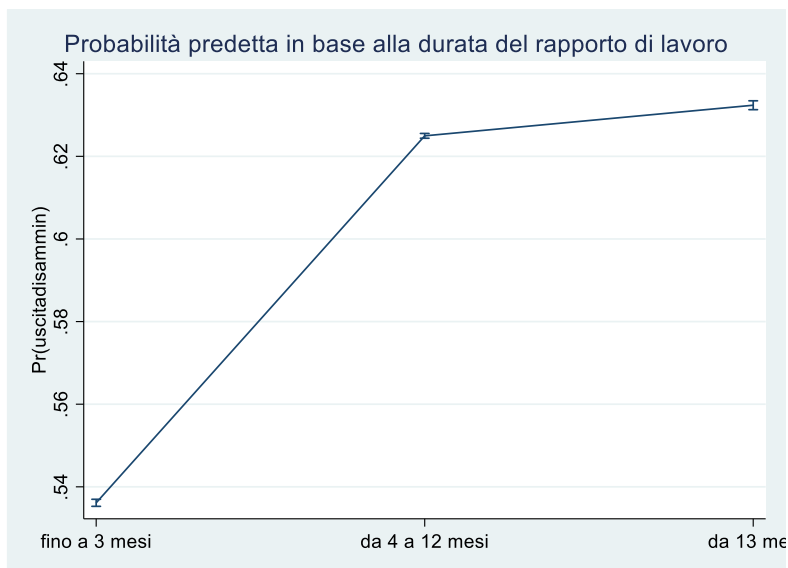
segue Tabella 3.4

	Modello di base (a)	Modello con esclusione di chi ha avuto rapporti di lavoro precedenti di oltre 18 mesi (b)	Modello con la variabile "Gruppi percettori" (c)
Somministrazione	-0.039***	-0.044***	0.006
Trasporto	-0.023***	-0.026***	0.015***
Turismo	-0.109***	-0.112***	0.062***
<i>Contratto del rapporto di lavoro precedente. Categoria di riferimento: contratto di apprendistato/inserimento</i>			
COLF	0.121***	0.137***	0
CTD	0.014***	0.033***	0
CTI	-0.017***	0.052***	0
DOM	0.104***	0.139***	0
INT	0.046***	0.069***	0
PAR	0.059***	0.076***	0
SOM	0.074***	0.090***	0
ESP	0.003	0.031**	0
RIP	-0.289***	0	0
<i>Professione del rapporto di lavoro precedente. Categoria di riferimento: artigiani, operai specializzati e agricoltori</i>			
Conduttori di impianti, operai	0.020***	0.019***	0.019***
Forze armate	0.085*	0.009	0.084*
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	0.027***	0.037***	0.032***
Professioni esecutive nel lavoro di ufficio	0.020***	0.015***	0.021***
Professioni intellettuali, scientifiche	0.081***	0.082***	0.077***
Professioni non qualificate	-0.032***	-0.032***	-0.031***
Professioni qualificate	-0.002**	-0.011***	0.001
Professioni tecniche	0.015***	0.011***	0.009***
Numerosità	694.975	581.737	694.975

(*0.10; ** 0.05; ***0.01)

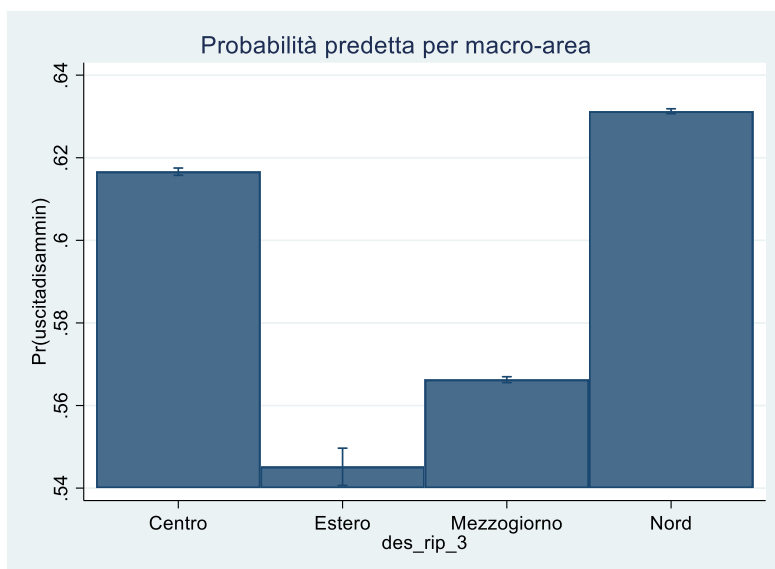
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

Grafico 3.6. Probabilità predette di uscita dalla disoccupazione amministrativa sulla base della durata del rapporto di lavoro precedente all'ingresso in NASpl



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

Grafico 3.7. Probabilità predette di uscita dalla disoccupazione amministrativa sulla base della macro-area dell'ultimo rapporto di lavoro



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

I primi tre modelli e le figure delle probabilità predette evidenziano una struttura molto coerente:

- forte e stabile correlazione positiva dell'istruzione;
- penalità marcate per età elevata;
- componente macroeconomica importante dovuta alla pandemia da covid (ingressi 2020–22);
- ruolo determinante della storia lavorativa pre-NASpl (durata e tipo di contratto cessato);
- segmentazione territoriale e settoriale.

Il quadro generale suggerisce che l'uscita dalla disoccupazione amministrativa è un processo fortemente eterogeneo, influenzato sia da caratteristiche individuali sia da fattori strutturali del mercato del lavoro.

I risultati dei modelli distinti per gruppi di percettori (dei modelli d–l) consentono di analizzare la probabilità di uscita stabile dalla disoccupazione amministrativa all'interno di ciascun gruppo di percettori, mettendo in evidenza le eterogeneità che non emergono dal modello complessivo. I gruppi considerati, con un livello di dettaglio maggiore rispetto ai cluster individuati nel paragrafo 2.1.1 sono:

- lavoratori a termine dei settori manifattura, servizi, commercio e trasporti (N=156.727);
- lavoratori dell'edilizia (N=44.633);
- lavoratori licenziati dei settori manifattura, servizi, commercio e trasporti (N=66.946);
- lavoratori somministrati (N=54.115);
- personale di lavoro domestico (N=56.590);
- precari della scuola (N=112.160);
- stagionali del turismo (N=165.396).

Per ciascun gruppo emergono pattern specifici che riflettono le caratteristiche del settore, le dinamiche della domanda di lavoro, la stagionalità e gli aspetti istituzionali.

Per quanto riguarda il primo modello, relativo ai lavoratori a termine dei settori manifattura, servizi, commercio e trasporti (tabella 3.5) emerge un quadro molto simile a quello generale ma con effetti marginali più forti di istruzione e durata del rapporto cessato sulla probabilità di uscita dalla disoccupazione. L'istruzione

rimane una determinante chiave: +14 p.p. per il livello secondario, +16 p.p. per il livello terziario rispetto alla mancanza di titoli. L'età presenta un forte gradiente negativo per la classe più anziana (-12 p.p.). Le durate NASpl lunghe hanno un impatto molto negativo, più marcato che altrove (-30 p.p.). Anche il genere ha un ruolo più rilevante e l'essere uomo aumenta la probabilità di uscire dalla disoccupazione amministrativa di 6 p.p. Gli effetti marginali territoriali sono rilevanti: e si notano penalità significative per le macroaree meridionali. Alcuni contratti cessati (lavoro domestico) aumentano significativamente la probabilità di uscita stabile. Le professioni intellettuali presentano un vantaggio e, al contrario, alcune categorie del terziario mostrano penalità sensibili. La struttura del commercio e dei servizi è caratterizzata da elevata rotazione del personale: quando il lavoratore dispone di capitale umano e di una storia lavorativa consistente, la ricollocazione stabile è più probabile; la penalità per i più anziani è molto accentuata.

Per i lavoratori dell'edilizia, l'istruzione rimane una determinante positiva ma meno rilevante. L'età mostra un profilo invertito: la classe 36–45 anni è negativa anche se il coefficiente è prossimo alla zero; quella 46–55 è positiva (+6 p.p.), avere più di 55 anni ha una correlazione negativa, ma meno marcata che altrove (-7 p.p.). Le durate NASpl lunghe sono fortemente penalizzanti (-40 p.p.). Gli effetti marginali di coorte sono instabili ma indicativi di differenze cicliche settoriali. Alcuni settori e contratti risultano non stimabili per problemi di co-linearità (struttura molto omogenea dell'edilizia). Nel settore edilizio la ricollocazione stabile segue logiche molto diverse: l'esperienza e l'età intermedia rappresentano un vantaggio competitivo. Ciò riflette un mercato del lavoro basato su competenze pratiche e continuità di cantiere.

Il gruppo dei lavoratori licenziati provenienti dai settori manifattura, servizi, commercio e trasporti è caratterizzato da un'uscita dalla disoccupazione più complessa, come indicato dai coefficienti più negativi su molte variabili. L'istruzione resta molto rilevante: +20 p.p. per diploma/università. Gli effetti marginali territoriali sono marcati e negativi per il Centro e Sud Italia. Durate NASpl lunghe sono fortemente penalizzanti: -43p.p. per la classe oltre 12 mesi. Le professioni qualificate aumentano la probabilità di ricollocazione stabile. Essendo tutti licenziati, la variabilità interna al gruppo è ridotta per alcune covariate: ciò amplifica il ruolo di capitale umano e competenze professionali.

Passando ai lavoratori somministrati emerge una forte eterogeneità interna che ricalca i risultati del modello di base. L'istruzione superiore continua ad avere un ruolo importante (+16/18 p.p.). L'età presenta un andamento non monotono: la classe 35–44 è positiva (+1 p.p.), 45–54 negativa e quella dai 55 anni in su molto negativa (-11.5 p.p.). Le durate NASpl brevi funzionano come forte predittore di ricollocazione. I settori risultano rilevanti, quelli in cui è maggiore la probabilità di uscita dalla disoccupazione sono costruzioni e sanità al contrario diminuisce di 7 p.p. la probabilità di uscita stabile nel settore turismo e di 5 p.p. nei servizi. Le professioni incidono anche se i coefficienti sono molto piccoli. La ricollocazione stabile dipende dalla spendibilità della professione: le figure tecniche hanno più alta probabilità di reimpiego stabile, mentre i profili generici tendono alla ricollocazione episodica.

I lavoratori domestici sono uno dei gruppi più critici. L'istruzione ha un impatto meno rilevante, segno dei bassi skill richiesti nel settore. L'età più avanzata ha effetti marginali leggermente positivi o neutri, in modo atipico rispetto agli altri gruppi. La cittadinanza straniera ha un coefficiente enorme (+18 p.p.), perché gli stranieri rappresentano gran parte del settore e da questo risultato si comprende che questo gruppo traina l'associazione positiva della cittadinanza straniera sull'uscita dalla disoccupazione amministrativa nel modello aggregato. Le durate NASpl lunghe hanno effetti marginali molto negativi. Il settore domestico ha logiche proprie, è caratterizzato da una fortissima presenza femminile e straniera, bassi skill e ricollocazione legata quasi esclusivamente alla domanda delle famiglie.

Il gruppo dei precari della scuola mostra la più alta probabilità di ricollocazione stabile (coerente con le dinamiche istituzionali dei contratti scolastici). La variabile istruzione è positiva ma i coefficienti sono meno rilevanti del previsto (effetti marginali intorno a +5 p.p.). Anche l'età è poco rilevante si nota una bassa "penalità" per gli over 55. Le durate NASpl hanno effetti marginali negativi molto forti (-19 p.p. / -27 p.p.). Coorti e anni di ingresso hanno effetti marginali molto marcati: 2020–2022 sono molto positivi, probabilmente per stabilizzazioni e assunzioni straordinarie. Rispetto alle professioni, le categorie tecniche e specializzate sono favorite. Si tratta dell'unico gruppo dove la struttura istituzionale della PA (turnover, graduatorie, concorsi, organici) domina sulle altre determinanti.

Infine, gli stagionali del turismo rappresentano il gruppo più numeroso e con la maggiore rotazione. L'istruzione mantiene effetti marginali positivi (+9-13 p.p.). L'età segue il profilo atteso, ovvero penalità fortissima per i più anziani (-11 p.p.). Anche il genere ha un ruolo più forte che in media ed essere uomo aumenta di 5 p.p. l'uscita dalla disoccupazione amministrativa. Le durate NASpl lunghe sono meno penalizzanti che in altri gruppi, ma comunque molto negative. Le coorti 2020-22 sono molto positive (+12 p.p./+16 p.p.) segno del rimbalzo post-pandemia. Le macro-aree mostrano differenziali enormi: il Mezzogiorno è nettamente penalizzato (-13 p.p.). Le professioni sono tra le determinanti più forti: molte categorie hanno coefficienti nettamente negative. Il turismo stagionale è caratterizzato da una fortissima segmentazione interna fra profili professionali (cucina, ricevimento, animazione, pulizie, servizio di sala). La ricollocazione stabile dipende in modo cruciale dalle competenze specifiche e dalla stabilità del settore nelle singole aree territoriali.

Tabella 3.5 Variazione nella probabilità (o effetti marginali) - modelli probabilistici di stima dell'uscita dalla disoccupazione amministrativa (modelli d-I)

	Lavoratori a termine dei settori commercio–servizi (d)	Lavoratori dell'edilizia (e)	Licenziati dei settori commercio – servizi (f)	Somministrati (g)	Lavoratori domestici (h)	Precari della scuola (i)	Stagionali del turismo (l)
<i>Istruzione. Categoria di riferimento: nessun titolo</i>							
Primaria	0.139***	0.113***	0.198***	0.167***	0.042***	0.053***	0.092***
Secondaria	0.150***	0.099***	0.189***	0.185***	0.066***	0.053***	0.125***
Terziaria	0.164***	0.092***	0.200***	0.180***	0.090***	0.073***	0.134***
<i>Classi di età. Categoria di riferimento: da 15 a 35 anni</i>							
36-45	0.001	-0.009***	-0.001	0.010***	0.031***	0.011***	0.002**
46-55	-0.020***	0.028***	-0.018***	-0.021***	0.061***	0.008***	-0.025***
56 e oltre	-0.124***	-0.071***	-0.228***	-0.115***	0.003	-0.012***	-0.110***
<i>Genere. Categoria di riferimento: donne</i>							
Uomini	0.062***	0.057***	0.027***	0.036***	0.005*	0.015***	0.049***
<i>Cittadinanza. Categoria di riferimento: italiani</i>							
Stranieri	0.012***	0.004	-0.002	0.003	0.185***	-0.036***	-0.007***
<i>Classi di durata NASpl. Categoria di riferimento: fino ad un mese</i>							
Fino a 3 mesi	-0.040***	-0.077***	-0.058***	-0.087***	-0.043***	-0.121***	0.049***
Da 4 a 12 mesi	-0.099***	-0.158***	-0.152***	-0.144***	-0.125***	-0.197***	0.016***
Da 13 mesi	-0.307***	-0.394***	-0.432***	-0.371***	-0.385***	-0.274***	-0.176***
<i>COORTE di trattamento. Categoria di riferimento: 2021-2022</i>							
2020-2021	0.029***	-0.006*	0.008**	0.009**	-0.013***	0.015***	-0.076***
2019-2020	0.054***	-0.010**	0.011**	0.021***	-0.007*	0.094***	-0.134***
<i>Anno di ingresso in NASpl. Categoria di riferimento: 2019</i>							
2020	0.120***	-0.013***	0.024***	0.068***	0.011***	0.070***	0.167***
2021	0.154***	-0.045***	0.020***	0.060***	0.031***	0.086***	0.123***
2022	0.175***	-0.094***	0.038***	0.058***	0.031***	0.111***	0.053***
<i>Motivo cessazione. Categoria di riferimento: fine rapporto a termine</i>							
Involontaria	0.107***	0.030***	-0.055	0.008	0.060***	0.040***	0.090***
Volontaria	0.149***	-0.004	-0.069	-0.124***	0.034**	0.069***	0.046***
Altro	0	0.092***	-0.065	0.082***	0.108***	0.016**	0.128***
<i>Durata del rapporto di lavoro precedente in classi. Categoria di riferimento: fine a 3 mesi</i>							
da 4 a 12	0.099***	0.040***	-0.072***	0.057***	-0.030***	0.088***	0.095***
da 13 mesi	0.139***	0.033***	-0.075***	0.102***	-0.011***	0.083***	0.126***

segue

segue Tabella 3.5

	Lavoratori a termine dei settori commercio–servizi (d)	Lavoratori dell'edilizia (e)	Licenziati dei settori commercio – servizi (f)	Somministrati (g)	Lavoratori domestici (h)	Precari della scuola (i)	Stagionali del turismo (l)
<i>Macroarea del lavoro precedente. Categoria di riferimento: Centro</i>							
Estero	-0.089***	-0.041***	-0.013	0.008	-0.026***	0.029***	-0.132***
Mezzogiorno	-0.061***	0.008***	-0.048***	-0.044***	-0.056***	-0.027***	-0.069***
Nord	0.016***	-0.003	-0.001	0.023***	0.032***	0.018***	0.004***
<i>Settore del rapporto di lavoro precedente. Categoria di riferimento: agricoltura</i>							
Commercio	0		0	0.01			
Costruzioni		0		0.049**			
Istruzione				-0.03		0	
Lavoro domestico				0.008	0		
Manifattura	-0.001		-0.007***	0.026			
Sanità e PPA				0.044**			0
Servizi vari	-0.056***		-0.009***	-0.052**			
Somministrazione	-0.016		0.109***	-0.015			
Trasporto	-0.006***		0.020***	-0.029*			
Turismo				-0.071***			0.071***
<i>Contratto del rapporto di lavoro precedente. Categoria di riferimento: contratto di apprendistato/inserimento</i>							
COLF					-0.989***		
CTD	0.027***	-0.042***			-1.077***	0.082***	0.025***
CTI		-0.026***	0		-0.955***	0.024**	0.016***
DOM	0.175***	-0.141*	0.065**			0.174***	-0.052
INT	0.041***	-0.038**	0.081***			0.004	0.087***
PAR	0.038**	-0.137				0.107***	0.238***
SOM				0			
ESP	0.005	0.053				0.021	-0.007
RIP			0		0		
<i>Professione del rapporto di lavoro precedente. Categoria di riferimento: artigiani, operai specializzati e agricoltori</i>							
Conduttori di impianti, operai	0.033***	0.062***	0.012***	-0.015***	-0.069	-0.012	-0.087***
Forze armate	0.127	0	0			0	0.064
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	0.077***	0.046	0.041***	-0.061**		0.003	0.011
Professioni esecutive nel lavoro di ufficio	0.039***	-0.002	0.032***	0.006*	-0.220***	0.033***	-0.036***
Professioni intellettuali, scientifiche	-0.009**	-0.02	0.030***	-0.058***	0.663***	0.070***	-0.081***

segue Tabella 3.5

	Lavoratori a termine dei settori commercio–servizi (d)	Lavoratori dell'edilizia (e)	Licenziati dei settori commercio – servizi (f)	Somministrati (g)	Lavoratori domestici (h)	Precari della scuola (i)	Stagionali del turismo (l)
Professioni non qualificate	0.002	-0.019***	-0.009***	-0.024***	0.139***	0.029**	-0.088***
Professioni qualificate	-0.003*	-0.039***	-0.004	-0.013***	0.218***	0	-0.077***
Professioni tecniche	-0.037***	0.042***	0.027***	0.022***	0.295***	0.026**	-0.057***
Numerosità	156.086	44.040	58.145	54.075	5.5003	111.712	163.688

(*0.10; **0.05; ***0.01)

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO)

Dall'analisi comparata dei gruppi emergono tre evidenze centrali.

Il ruolo dell'istruzione è sempre positivo, ma varia enormemente, è molto forte nei settori 'di mercato' (commercio-servizi, somministrazione, turismo) e quasi nullo nei comparti meno skill intensive (lavoro domestico). La durata NASpl è il più forte predittore negativo della ricollocazione stabile in tutti i gruppi: riflette un meccanismo di "persistenza" nella disoccupazione. Le dinamiche settoriali e professionali sono determinanti fondamentali: a parità di caratteristiche individuali, il destino occupazionale è profondamente influenzato dalla segmentazione dei mercati locali del lavoro.

In termini di sintesi conclusiva, l'analisi delle probabilità di uscita stabile dalla disoccupazione amministrativa nei 24 mesi successivi all'ingresso in NASpl evidenzia un quadro fortemente eterogeneo tra i gruppi di percettori, coerente con la struttura segmentata del mercato del lavoro italiano. Pur nelle differenze settoriali, emergono alcune regolarità trasversali.

In primo luogo, le caratteristiche del rapporto di lavoro cessato: durata, tipologia contrattuale, professione e settore, influenzano con forza l'esito occupazionale. Contratti più lunghi, professioni qualificate e settori dinamici favoriscono la ricollocazione stabile; al contrario, i profili più deboli tendono a generare rientri occupazionali episodici o assenti. Nei settori come la scuola o l'edilizia, i meccanismi istituzionali e la domanda specifica del comparto modulano questi effetti, ridefinendo vantaggi e svantaggi relativi.

In secondo luogo, le dimensioni territoriali confermano forti divari strutturali: a parità di caratteristiche individuali, la probabilità di uscita stabile è nettamente più alta nel Nord e più bassa nel Mezzogiorno, con differenze che permangono in tutti i gruppi analizzati. Anche la ciclicità macroeconomica gioca un ruolo importante: gli ingressi nelle coorti 2020–2022 mostrano probabilità più elevate di ricollocazione, riflettendo il rimbalzo occupazionale post-pandemico.

In terzo luogo, le caratteristiche personali (genere ed età) e il capitale umano – misurato tramite livello di istruzione – mantengono effetto marginale rilevante in quasi tutti i gruppi, con intensità variabile. Nei settori a domanda di lavoro più qualificata (commercio-servizi, somministrazione, turismo), livelli di istruzione più elevati incrementano in modo significativo le probabilità di reimpiego stabile, mentre nei comparti meno skill-intensive (lavoro domestico) questo vantaggio quasi scompare.

Infine, la durata della NASpl rappresenta un solido predittore negativo della ricollocazione stabile: durate lunghe del trattamento si associano sistematicamente a minor probabilità di rientrare in modo consistente nel mercato del lavoro. Tale evidenza conferma la presenza di processi di persistenza nella disoccupazione che si auto-rinforzano nel tempo. Nel complesso, i risultati indicano che la ricollocazione stabile dipende contemporaneamente da fattori individuali, dalla qualità del percorso occupazionale pre-NASpl, dalla struttura settoriale-territoriale e dal contesto macroeconomico. La forte eterogeneità tra gruppi suggerisce la necessità di politiche attive differenziate, calibrate sulle specificità dei percettori e sulle caratteristiche dei mercati locali del lavoro.

4 Analisi della evoluzione normativa della assicurazione contro il rischio di disoccupazione involontaria dei percettori

La Convenzione ILO *Employment Promotion and Protection against Unemployment*, n. 168 del 1988, e il recente brief del 2025 *Building Rights-Based Unemployment Protection Schemes* (ILO 1988a e ILO 2025) costituiscono il quadro normativo sovranazionale entro cui inquadrare l'evoluzione delle misure nazionali di sostegno alla disoccupazione. Questi strumenti elevano la protezione del reddito a diritto sociale fondamentale, imponendo standard di copertura universale e integrazione strutturale con le politiche attive. Alla luce di tali principi, la seguente ricostruzione storica del caso italiano non si limita a resocontare l'evoluzione delle riforme legislative, ma valuta il progressivo allineamento del sistema nazionale agli standard internazionali di adeguatezza e inclusione, quale processo di adeguamento all'ecosistema integrato di sicurezza sociale e attivazione.

4.1 Dalle origini al nuovo millennio

Il sistema italiano di tutela in caso di disoccupazione, dalle origini, consiste in una assicurazione sociale obbligatoria⁵³ e cioè che, per principio, è “senza oneri a carico dello Stato” (Tiraboschi 2003), in quanto, finanziata dai contributi

⁵³ L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro è stata istituita dal Regio decreto-legge 19 Ottobre 1919, n. 2214. Per una ricostruzione recente vedi Caponetti *et al.* (2020).

versati/dovuti⁵⁴ dai datori di lavoro. Inoltre, opera “nell’ambito di una sicurezza sociale occupazionale” (Treu 2012), poiché come contro-prestazione dei contributi versati prevede il pagamento di un trattamento economico al verificarsi di uno specifico ed esclusivo “evento attinente alla vita umana” (utilizzando, appunto, la terminologia codicistica del contratto di assicurazione tra privati) “la disoccupazione involontaria, derivante dalla perdita di una precedente attività lavorativa” (Bozzao 2015a).

Renga (2021) ricapitola gli elementi del sistema riconducibili alla disciplina delle assicurazioni private. In primo luogo, il meccanismo assicurativo emerge, “in tutta la sua pregnanza”, nella previsione di requisiti di accesso collegati alla anzianità assicurativa e di attualità contributiva. Dalla sua istituzione, e fino al 2015, rispettivamente, il lavoratore doveva far valere un contributo settimanale contro la disoccupazione involontaria versato almeno 2 anni prima della cessazione dell’ultimo rapporto di lavoro e almeno 52 contributi settimanali (pari ad un anno) versati nei due anni immediatamente precedenti la stessa data di cessazione. Il cd. periodo di carenza (la prestazione decorre trascorsi 8 giorni dall’evento) è diretta derivazione dell’istituto della franchigia (“i benefici della corresponsione di un trattamento per pochi giorni vengono ritenuti insufficienti a giustificare i costi”). Ancora, il carattere involontario della disoccupazione – che qualifica l’evento cui la Costituzione ricollega il diritto all’intervento di protezione da parte dello Stato (art. 38, 2° e 3° co., Cost.)⁵⁵ – “non è che la traduzione in termini previdenziali della richiesta estraneità del soggetto al verificarsi dell’evento, ovvero della non imputabilità all’assicurato del rischio”. Da qui quelle norme che riguardano il rischio assicurato (appunto “la disoccupazione involontaria”) e direttamente incidono sullo specchio applicativo della assicurazione sociale: inesistenza del rischio, certezza del suo verificarsi, o volontaria accettazione, limitano l’accesso alla stessa. Così, per esempio, i dipendenti pubblici ne sono esclusi, per inesistenza del rischio; i lavoratori a part-time verticale altrettanto, perché volontariamente accettano quel rischio, stipulando un contratto di lavoro che prevede periodi di assenza di lavoro e,

⁵⁴ Dovuti perché, vale la pena ribadirlo, a mente del principio di automaticità delle prestazioni previdenziali, queste ultime spettano anche quando i correlati contributi non siano stati versati, seppure nei limiti della prescrizione.

⁵⁵ I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

infine, ne sono esclusi i lavoratori dimissionari, perché procurano volontariamente l'evento protetto.

Questa impostazione di fondo era presente già nella legislazione corporativa del 1939⁵⁶, istitutiva di una indennità giornaliera in favore degli "assicurati"⁵⁷ "in caso di disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro", istituto poi traghettato dalla cd. legge Fanfani del 1949 (L. 264/1949) nell'era repubblicana⁵⁸ e, infine, si ritrova ora nella disciplina vigente. Questa, appunto, attribuisce alla "Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl)" la "funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione".

Altri eventi attinenti alla vita umana, seppure ben presenti nei mercati del lavoro moderni, quali l'inoccupazione involontaria (e cioè quanti, pur in condizioni di bisogno vorrebbero accedere a questo mercato ma non vi riescono per caratteristiche oggettive dello stesso), la discontinuità occupazionale (alimentata dalla flessibilità tipologica all'interno del lavoro subordinato, se non dal falso lavoro autonomo) e, da ultimo, il lavoro povero, non sono coperti da questa assicurazione.

A testimonianza della granitica persistenza dei caratteri base della prestazione in caso di disoccupazione si noti che i requisiti di accesso scolpiti nel 1939 – due anni di anzianità assicurativa e almeno un anno di contribuzione nell'ultimo biennio – sono rimasti inalterati, come uno strenuo baluardo a difesa del sistema, sino al 2015, anno della introduzione della NASpl. Nel tempo, sino alla prima esaustiva risistemazione dell'istituto avvenuta con la cd. Riforma Fornero del 2012 (L. 92/2012), è mutato importo della prestazione e la sua durata, fermi restando i requisiti di accesso sopra ricordati.

In realtà, prima della riforma del 2012, i puntelli più consistenti all'esistente sono consistiti nell'introduzione di due alternative e specifiche misure, che hanno, in realtà, contribuito a rendere lo stesso sistema "iniquo, perché presenta forti sperequazioni di tutela tra le varie categorie di lavoratori" (Liso 2008).

La prima misura fu introdotta in favore dei lavoratori che non riuscivano, a causa delle loro carriere lavorative, ad accedere alla prestazione di disoccupazione: con

⁵⁶ Cfr. art. 19, Regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636.

⁵⁷ L'art. 37 del Regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 istituiva le "assicurazioni per l'invalidità e per la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria" imponendone l'obbligatorietà a quanti prestassero "lavoro retribuito alle dipendenze di altri".

⁵⁸ Cfr. art. 30, L. n. 264/1949.

un decreto-legge emanato sul finire degli anni '80 (il D.L. 86/1988, conv. dalla L. 160/1988), e dedicato, tra l'altro, alla "occupazione giovanile", fu disciplinata una prestazione a requisiti contributivi ridotti. Fermo restando il requisito ordinario relativo alla cd. anzianità assicurativa – due anni di assicurazione – per accedere a questa nuova prestazione erano sufficienti "(...) almeno 78 giorni di attività lavorativa, per la quale siano stati versati o siano dovuti i contributi per la assicurazione obbligatoria" (cioè, circa due mesi di contribuzione, invece degli ordinari dodici nel biennio).

Se la cd. indennità a requisiti ridotti tendenzialmente cercava di ridurre le sperequazioni del sistema, la seconda innovazione fu l'indennità di mobilità, introdotta di lì a poco (L. n. 223/1991). Questa, di fatto, finiva per sperequare ancora più profondamente. Essa, infatti, consisteva in una prestazione riservata ad una specifica platea soggettiva (lavoratori con almeno 12 mesi di anzianità aziendale presso datori di lavoro di particolari settori e dimensioni) "privilegiata" (Cinelli 1991) con trattamento nel *quantum*, ma soprattutto nella durata, nettamente favorevole rispetto al trattamento ordinario. In sintesi, fino alla riforma Fornero, l'assetto del sistema di tutele contro la disoccupazione involontaria era binario (Bozza 2014), se non tripartito.

Esaminiamo, sommariamente, evoluzione e caratteristiche dei tre istituti che per lungo tempo ha retto quel sistema.

4.1.1 Trattamento di disoccupazione a requisiti ordinari

La disciplina del trattamento ordinario di disoccupazione, come anticipato, è rimasta piuttosto stabile nel tempo. Fermo restando i requisiti di accesso all'inizio ricordati e la durata (inizialmente 120 giornate, ma già dal 1941 elevate 180), gli aggiustamenti hanno riguardato, in primo luogo, l'importo della prestazione. Il dispositivo originario prevedeva un ammontare, maggiorato a seconda del numero dei componenti familiari, aggiornato, più volte, tramite appositi interventi legislativi⁵⁹. La procedura di aggiornamento, del tutto affidata alla discrezionalità del decisore politico, fu superata solo grazie all'intervento della Corte costituzionale che la dichiarò costituzionalmente illegittima sul finire degli anni '80 (sentenza n. 497/1988).

⁵⁹ L'importo, inizialmente fissato dal ricordato Regio decreto-legge n. 636/1939 è stato aggiornato da: art. 31 del D.P.R. n. 818/1957; art. 1 della L. n. 1237/1960; art. 5 del D.L. 129/1966; art. 11 del D.L. n. 30/1974.

Il Legislatore, quindi, corse subito ai ripari, e, nell'ambito dello stesso decreto con cui venne introdotta l'indennità a requisiti ridotti (il già ricordato D.L. n. 86/1988), stabilì che l'indennità giornaliera fosse parametrata ad una quota percentuale della retribuzione perduta (in prima battuta il 7,5%), il cd. tasso di sostituzione. Anche questo tasso, negli anni successivi, fu più volte ritoccato al rialzo (15% nel 1991; 25% nel 1993; 27% nel 1994; 30% nel 1995; 40% nel 2000)⁶⁰.

Al momento dell'ultimo rialzo della percentuale – quello del 2000 – si intervenne, per la prima volta, anche sulla durata della prestazione, seppure riservando l'estensione, da sei a nove mesi, ai soli soggetti di età pari o superiore a 50 anni. Grazie a questi continui aggiustamenti, quella che è stata definita “la meno vantaggiosa delle prestazioni sociali” (Anastasia *et al.* 2011) cominciava a divenire “dignitosa” (Renga 2021) per importo e durata e, di conseguenza, i successivi ritocchi alla disciplina furono a più ampio spettro, anche con l'intento di salvaguardare la capacità di spesa dell'Istituto previdenziale.

Innanzitutto, in linea con una duplice linea di riforma rinvenibile sottotraccia ai pezzi del puzzle legislativo – rafforzamento della prestazione contro una più stringente verifica della involontarietà della disoccupazione⁶¹ – fu introdotta un'importante innovazione, segnalata dalla dottrina più attenta (Liso 2008): una legge del 1998 (L. n. 448/1998) dispose che il trattamento non spettasse in caso di dimissioni (ad esclusione di quelle per giusta causa). L'innovazione – di sistema – caratterizzava soggettivamente il requisito della volontarietà della disoccupazione: lo *status* non doveva essere elettivo, come detto, in linea con la matrice assicurativa dell'istituto⁶².

⁶⁰ Rispettivamente: art. 1, D.L. n. 108/1991; art. 6, D.L. n. 148/1993; D.L. n. 299/1994; art. 4, D.L. n. 510/1996; art. 48, L. n. 388/2000.

⁶¹ La delega ricevuta dal Governo nel 1999 per riformare il complessivo sistema degli ammortizzatori sociali (art. 45, 1° co., lett. i, L. n. 144/1999) prevedeva: “la graduale armonizzazione dei sostegni previdenziali in caso di disoccupazione, con un trattamento di base da rafforzare ed estendere con gradualità a tutte le categorie di lavoratori scarsamente protette o prive di copertura, fissando criteri rigorosi per l'individuazione dei beneficiari e prevedendo la obbligatorietà, per i lavoratori interessati, di partecipare a corsi di orientamento e di formazione, anche condizionando l'erogazione del trattamento all'effettiva frequenza”.

⁶² In realtà Liso (2008) era critico con questa disposizione (perché implica “una riduzione degli spazi di libertà del lavoratore nella misura in cui lo penalizza quando voglia sottrarsi al vincolo contrattuale per ricercare un'altra occupazione più confacente alle sue aspirazioni”). *Contra* Garofalo (2008).

Nel 2005 (D.L. n. 35/2005)⁶³ “in attesa della riforma organica degli ammortizzatori sociali” che tardava a venire⁶⁴, la durata venne nuovamente innalzata, ma differenziandola per età (sette mesi per quelli sotto i 50 anni e a dieci quelli di età superiore), come del resto anche il tasso di sostituzione. Proprio nel disciplinare tale elemento, appaiono i primi meccanismi riconducibili alla logica della attivazione lavorativa. Si dispose una prima forma di *décalage* per incentivare una veloce ricollocazione lavorativa: la percentuale veniva innalzata, però scendeva al passare del tempo (50% per i primi sei mesi, 40 per i successivi tre mesi e 30 per il periodo residuo).

Allo stesso tempo, ad ulteriore testimonianza che la verifica della effettiva disponibilità al lavoro in costanza della percezione del trattamento diveniva sempre più pregnante – anche per mere questioni di cassa – si dispose che: “L’indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro”. Con questa confusa formulazione, che generò un certo dibattito interpretativo tra gli addetti ai lavori, si stabilì un primo instabile collegamento tra la disciplina in materia di accesso e conservazione della tutela economica in caso di disoccupazione e la partecipazione alle cd. politiche attive gestite a livello locale⁶⁵, collegamento che ora caratterizza stabilmente questa tutela, ma non solo (ci si riferisce al reddito di cittadinanza). D’altro canto – sempre con una norma di piuttosto incerta formulazione – già nel 2004 si era dettata una unitaria e più “arcigna” (Bozzao 2015a) disciplina in materia di congruità dell’offerta di lavoro non rifiutabile, pena la decadenza da qualsiasi “indennità o sussidi, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione”⁶⁶.

Infine, nel 2007 (L. n. 247/2007), in attuazione del cd. Protocollo welfare sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali nello stesso anno si intervenne, quasi

⁶³ Con questo stesso decreto (art. 13, 7° co), fermo restando i requisiti di accesso ordinari, fu disposto che l’indennità di disoccupazione spettasse anche a “lavoratori sospesi in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, non imputabili all’imprenditore o ai lavoratori”. Di fatto, con questa previsione – poi ripresa e rinforzata dalla legislazione anti-crisi del 2008 (D.L. n. 185/2008) – veniva utilizzata, in deroga, l’indennità di disoccupazione a requisiti ordinari per estendere la copertura dei trattamenti di integrazione salariale, in favore, appunto, dei lavoratori dipendenti da aziende prive di tale tutela.

⁶⁴ Per una ricostruzione dell’avvicinarsi delle deleghe rimaste inattuato in quegli anni a partire dalla L. 144/1999 sia consentito rinviare a Marocco (2007).

⁶⁵ Su queste sia consentito rinviare a Marocco (2010a, 2010b e 2013).

⁶⁶ Cfr. art. 1 *quinquies*, D.L. n. 249/2004, conv. con mod. dalla L. n. 291/2004. Su questa disposizione vedi Liso (2008).

pedissequamente, sulla stessa falsariga: ulteriore innalzamento della durata, sempre differenziato per età (otto mesi per gli infracinquantenni e dodici mesi per quelli di età superiore) e del tasso di sostituzione, ma nei limiti comunque del *décalage* (60% per i primi sei mesi, 50% per i successivi due mesi e 40% per il residuo), nonché la formula omnicomprensiva sopra ricordata volta alla connessione con le politiche attive. Tuttavia, va segnalata di quella legge una innovazione in contrasto con l'assetto volto a incentivare la veloce ricollocazione sul mercato: fu, infatti, eliminata la soglia temporale che limitava il riconoscimento della contribuzione figurativa in costanza di trattamento (sei mesi gli infra-cinquantenni e nove per quelli di età superiore); questa contribuzione, utile ai fini pensionistici, da quel momento era riconosciuta "per l'intero periodo di percezione del trattamento".

4.1.2 Trattamento di disoccupazione a requisiti ridotti

La storia dell'indennità a requisiti ridotti si intreccia, disciplinarmente, con quella ordinaria.

Come anticipato, questo trattamento è stato introdotto, sperimentalmente, nel 1988 ed era inteso a estendere la copertura previdenziale in favore di lavoratori che, a causa di carriere lavorative discontinue, erano in grado di soddisfare un requisito contributivo solo ridotto e non quello ordinario. Come detto, fermo restando l'anzianità assicurativa biennale, il diritto al trattamento era riconosciuto a condizione che il lavoratore avesse prestato nell'anno solare precedente almeno 78 giorni di attività lavorativa, assoggettati a contribuzione. La prestazione veniva erogata in un'unica soluzione (*una tantum*) nell'anno successivo a quello della disoccupazione e il suo ammontare era proporzionale al numero delle giornate di lavoro svolte, nei limiti di un tetto⁶⁷. Il diritto sorgeva a prescindere dalla verifica della condizione occupazionale attuale (non era necessaria la disoccupazione) e non era sottoposto, né al suo sorgere, né successivamente ad una verifica della volontarietà della condizione di sottoccupazione. Queste caratteristiche della indennità inducevano a dubitare della sua natura assicurativa (Liso 2008) e facevano propendere per la sua

⁶⁷ Al momento della sua introduzione, l'importo non poteva essere superiore alla differenza tra il numero 312, diminuito delle giornate di trattamento di disoccupazione eventualmente goduto, e quello delle giornate di lavoro prestate.

qualificazione quale prestazione di integrazione al reddito, scarso a causa della sua discontinuità lavorativa (Bozzao 2014).

Originariamente, e per un certo numero di anni, l'importo base dell'indennità era lo stesso di quella a requisiti ordinari e quindi ne seguì le oscillazioni al rialzo ricordate all'inizio. Questa evoluzione comune ai due trattamenti si interruppe però nel 2000: mentre si innalzava al 40% il tasso di sostituzione di quella ordinaria, si dispose, invece, che l'incremento non si applicava all'indennità a requisiti ridotti⁶⁸ (tasso che quindi rimaneva bloccato al 30%). Lo stesso avvenne in occasione del successivo rialzo sempre della prima disposto nel 2005⁶⁹. Solo nel 2007, con la legge di attuazione del Protocollo Welfare del 2007 già ricordata, il tasso di sostituzione dell'indennità a requisiti ridotti fu innalzato – ma comunque in misura inferiore rispetto a quella ordinaria – prevedendo non *décalage*, piuttosto, all'inverso, una scala incrementale legata al passare del tempo (35% per i primi 120 giorni e 40% per i successivi fino a un massimo di 180 giorni)⁷⁰, posto che la *ratio* dell'istituto, condiviso con la disoccupazione agricola cui si ispirava, era anche incentivare l'emersione dal lavoro non dichiarato.

4.1.3 Indennità di mobilità

Il terzo istituto presente nell'ordinamento, come anticipato, era l'indennità di mobilità, la cui disciplina era parte essenziale – e quindi in quel contesto deve essere letta – della legislazione dell'inizio degli anni '90 (la legge n. 223 del 1991) volta al tentativo, molto presto vanificato, di stabilizzare la materia dei licenziamenti collettivi e dei trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro. Anche al fine di contenere l'uso distorto della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS), vale a dire il suo utilizzo prolungato nel tempo e fuori sistema, che finiva per conferire alla stessa una funzione, nei fatti, simile ad un trattamento di disoccupazione, ne fu ri-disciplinato⁷¹ uno, appunto, esclusivamente dedicato ai lavoratori licenziati collettivamente da un'impresa che avesse già fruito, o comunque rientrasse nel campo di applicazione della stessa CIGS. Come quest'ultima e “in sinergico raccordo”

⁶⁸ Cfr. art. 78, comma 19, L. n. 388/2000.

⁶⁹ Cfr. art. 13, 2, co., lett. a, D.L. n. 35/2005 e art. 1, co. 25, penultimo periodo, L. n. 247/2007.

⁷⁰ Non poteva essere superiore alla differenza tra il numero 360, diminuito delle giornate di trattamento di disoccupazione eventualmente goduto, e quello delle giornate di lavoro prestate.

⁷¹ L'indennità di mobilità superava il trattamento speciale per l'industria che, fino a quel momento, operava in quel settore.

(Bozzao 2015b) con la stessa, l'indennità di mobilità era pertanto una misura categoriale e cioè limitata nel campo di applicazione sulla base del settore produttivo di appartenenza e della dimensione dell'impresa. L'indennità economica inoltre era parte essenziale, ma non esclusiva di una complessiva disciplina volta a sostenere nel mercato del lavoro quei particolari lavoratori: questi venivano inseriti una specifica lista (quella di mobilità), cui erano collegati particolari benefici volti alla più veloce ricollocazione nello stesso mercato.

Posta una sostanziale continuità nel tempo della struttura disciplinare dell'istituto, nonostante i numerosi interventi "in deroga" che ne hanno affievolito la ratio originaria, vale la pena ai nostri fini considerare soprattutto l'assetto del trattamento di mobilità, al fine di rimarcarne le differenze rispetto ai trattamenti fin qui esaminati.

Il carattere categoriale dell'istituto già evidenziato era amplificato dalla platea soggettiva cui esso era riservato: l'indennità spettava, infatti, a specifiche categorie di lavoratori licenziati – operai, impiegati e quadri (esclusi i dirigenti), assunti a tempo indeterminato e che potevano far valere una soglia minima di anzianità aziendale (almeno dodici mesi, di cui almeno sei di lavoro effettivamente prestato). Pertanto, oltre ad essere premiati alcuni settori rispetto ad altri e le aziende di certe dimensioni, erano tutelati all'interno di esse solo i lavoratori stabili e non quelli con carriere discontinue (ad es. i lavoratori somministrati).

Se questa ultima caratteristica contribuiva ad una iniquità, per così dire, interna della misura, perché discriminava nell'ambito della stessa comunità lavorativa, la disciplina relativa a durata e importo – insieme al carattere categoriale – discriminava a livello sistemico, perché, come detto, decisamente più favorevole rispetto alla indennità di disoccupazione. La durata era parametrata su due criteri, presuntivi della maggiore difficoltà di ri-occupazione (Bozzao 2015b): la soglia massima di fruizione era, infatti, parametrata sull'età (12 mesi per i lavoratori sotto i 40 anni, 24 mesi per gli ultraquarantenni e 36 mesi per gli ultracinquantenni) e sulla "salute" dei mercati del lavoro locali (le soglie erano ulteriormente prolungate di 12 mesi nelle aree del Mezzogiorno). Rispetto alle soglie appena menzionate⁷², l'indennità ordinaria di disoccupazione, quando è giunta al suo tetto massimo di durata (solo nel 2007), non ha superato comunque

⁷² L'indennità comunque non poteva essere fruita per un periodo superiore all'anzianità maturata dal lavoratore presso l'azienda che aveva avviato la procedura per la dichiarazione di mobilità.

la barriera dell'anno. Il *quantum* risultava parametrato, nell'ambito di massimali, al trattamento di integrazione salariale straordinaria percepito (o che sarebbe spettato) nel periodo immediatamente precedente il licenziamento. Come per la disoccupazione ordinaria, era previsto un *décalage*, ma meno severo: l'indennità di mobilità era pari al 100% del trattamento di integrazione salariale per i primi 12 mesi e il tasso di sostituzione si riduceva all'80% dello stesso nel periodo rimanente. Seppure nel caso della mobilità, il parametro di calcolo di questo tasso non era la retribuzione percepita al momento della cessazione del rapporto di lavoro, ma il trattamento percepito in sostituzione della stessa – la CIGS era/è pari all'80% del salario – rimane che il tasso di sostituzione della indennità di disoccupazione, al massimo, raggiunse, come visto, la quota del 60%.

Un ultimo elemento va rimarcato, per così dire in parziale controtendenza rispetto allo sviluppo disciplinare ricostruito all'inizio. Se solo nel momento in cui l'indennità di disoccupazione ordinaria raggiungeva livelli dignitosi si sentì l'esigenza di verificare l'estraneità soggettiva del disoccupato rispetto all'evento protetto tramite meccanismi di attivazione lavorativa, l'indennità di mobilità, invece, fin dalla sua istituzione conteneva delle norme atte a verificare questa estraneità, attraverso una disciplina che sanzionava con la decadenza dall'indennità stessa comportamenti non congruenti con l'involontarietà della disoccupazione⁷³.

In conclusione, la disciplina relativa alla tutela economica in caso di disoccupazione mostrava due limiti fondamentali: l'incapacità di raggiungere l'intero insieme dei disoccupati e il diverso livello di protezione concesso, a seconda della categoria di appartenenza. Sebbene l'esigenza di riforma fosse condivisa da forze politiche e sindacali, tuttavia, ben tre Legislature si erano chiuse senza che Governi di diversi colori politici, riuscissero ad esercitare le ampie deleghe legislative loro conferite dal Parlamento a questo fine⁷⁴.

⁷³ Era disposta la decadenza per: mancata frequenza di un corso di formazione professionale; indisponibilità ad impegnarsi in opere o servizi di pubblica utilità; mancata comunicazione preventiva dello svolgimento di un lavoro a tempo determinato o a tempo parziale; mancata risposta, senza giustificato motivo, alla convocazione da parte degli uffici per il lavoro; ma, soprattutto, in caso di mancata accettazione di un offerta di lavoro congrua e cioè professionalmente equivalente alle mansioni di provenienza, nei limiti del 10% della retribuzione perduta ed entro determinati limiti territoriali e temporali. Questa disciplina, seppure in maniera incerta, venne travolta ed unificata nel 2004 dal D.L. 249/2004 (vedi *supra* paragrafo 1.1.1).

⁷⁴ Ci si riferisce alla L. n. 144/99 ed alla L. n. 247/2007, senza contare il disegno di legge n. 848bis/2001. Tutti e tre originavano da accordi trilaterali (rispettivamente: Patto di Natale del 1998 e Protocollo *Welfare* del 2007 e Patto per l'Italia del 2002).

4.2 La crisi finanziaria e la riforma Fornero

Questo processo di riforma, d'altro canto, fu rallentato dalla crisi degli anni 2008-2009, cui fu necessario reagire, ancora una volta, in via emergenziale. Senza entrare troppo nel dettaglio⁷⁵, per rispondere alla crisi alla fine del 2008, il Legislatore italiano decise di finanziare extra-sistema (cioè con la fiscalità generale e non su base assicurativa) una generalizzata e temporanea estensione della Cassa Integrazione Guadagni, costituendo, accanto alla stessa, un ulteriore "sistema parallelo" (Liso 2009), i cd. ammortizzatori sociali in deroga. Si cercò così di contrastare il rischio che la crisi economico-produttiva si accanisse in particolare sui settori e sulle imprese "non coperte" dalla Cassa, trasformando qui tutte le eccedenze di personale in altrettanti licenziamenti. Già a partire dal 2001, nelle leggi finanziarie annuali era reiterata una disposizione che autorizzava il Ministro del Lavoro e delle politiche Sociali a disporre stanziamenti al fine di concedere "in deroga alla vigente normativa (...), anche senza soluzione di continuità, trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria (...)". Questa nuova tecnica legislativa fu rinforzata ed estesa dal Pacchetto anti-crisi del 2008, rispetto alla tradizionale tendenza ad interventi in 'rincorsa' ad emergenze contingenti, la concessione in deroga avveniva non più – e per meglio dire non solo – sulla base di apposite leggi eccezionali, ma, più celermente, mediante appositi provvedimenti amministrativi. In estrema sintesi, settori e contratti "scoperti" furono quindi salvaguardati procedimentalizzando e finanziando, anche con risorse regionali⁷⁶, la concessione in deroga di trattamenti di integrazione salariale in caso di sospensione/riduzione dell'orario di lavoro. Posto che l'obiettivo della legislazione della crisi era di favorire il cd. *labour hoarding* (la conservazione della forza lavoro), la disciplina fin qui trattata e cioè quella relativa al sostegno economico in caso di disoccupazione – ad esclusione di una prima attenzione rivolta a due tipologie contrattuali atipiche, apprendisti e collaboratori coordinati e continuativi⁷⁷ – di fatto uscì dal raggio d'intervento legislativo in quegli anni.

⁷⁵ Sia consentito rinviare anche per i richiami bibliografici Marocco (2010a).

⁷⁶ In certa fase è stato disposto il diretto coinvolgimento economico delle Regioni, e tramite di esse del FSE, nel finanziamento del sistema, prevedendo una, seppur diseguale, ripartizione tra centro e periferia della spesa stimata per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Vedi Marocco (2010b).

⁷⁷ Proprio in quella fase (D.L. n. 185/2008) furono introdotti: un trattamento sperimentale, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali (pari al 60% dell'ultima retribuzione) e per

D'altro canto, quella fase se, da una parte, ha evitato l'esplosione di licenziamenti di massa in quegli anni, dall'altra, racchiude in sé proprio i caratteri tipici e perversi del sistema, posto che la concessione dello strumento avveniva fuori dal regime ordinario e comunque in favore, non di quanti erano privi di lavoro, ma degli occupati e per di più, fra questi, quelli 'forti' per tipologia contrattuale di assunzione.

Sicché, quando, esaurita la fase emergenziale, il Legislatore nel 2012 decise di affrontare la riforma, nell'espone i propri iniziali intendimenti, addirittura, proponeva l'introduzione di un reddito minimo di ultima istanza e l'abolizione/riduzione dell'ambito di applicazione della Cassa integrazione Guadagni. Emergeva così il proposito – poi comunque non portato a compimento – di realizzare risparmi in questo ultimo ambito, da rivolgere verso il sostegno del reddito dei disoccupati e le politiche attive del lavoro. Plasticamente emergeva così il contrasto non sopito tra due diversi approcci, solo apparentemente irriducibili tra loro e che avevano impedito – e continuano ad impedire – un radicale ripensamento sistemico: da una parte, chi privilegia i tradizionali meccanismi di salvaguardia del patrimonio 'forza lavoro' in essere, attraverso gli strumenti di integrazione salariale e, dall'altra, chi vorrebbe un sistema ispirato ai principi della cd. flexicurity, ovvero ispirato a tre capisaldi: flessibilità contrattuale, moderni strumenti del reddito di protezione in caso di disoccupazione ed efficienti sistemi di politiche attive (formazione professionale e servizi per l'impiego). Sia detto qui per inciso (si ritornerà sul punto): l'irriducibilità tra i due approcci, come ha dimostrato la crisi sanitaria, è solo apparente e indotta fondamentalmente da esigenze di cassa. Ad ogni buon conto, nonostante i dirompendi intendimenti iniziali, la Riforma Fornero (la già ricordata L. n. 92/2012), continuò a distinguere tra tutele nel mercato (queste espressamente denominate "ammortizzatori sociali") in caso di cessazione del rapporto di lavoro e tutele "in costanza di lavoro" in caso di sospensione del rapporto. Per quel che qui interessa, nel primo ambito, furono introdotte tre prestazioni, con una "razionalizzazione dell'esistente", istituendo in particolare un'unica prestazione, in cui furono fatte confluire i due principali trattamenti

una durata non oltre 90 giornate a favore degli apprendisti (con almeno 3 mesi di servizio), in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento, nonché un trattamento sperimentale, liquidato *una tantum* in caso di fine lavori, e pari al 10 % (20% per il 2009) del reddito percepito l'anno precedente, a favore dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, in mono-committenza, iscritti in via esclusiva alla gestione separata Inps.

previgenti e le regole ad essi relative (Bozza 2014). E cioè l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpl), che assorbiva – progressivamente – l'indennità ordinaria di disoccupazione insieme all'indennità di mobilità; la Mini-ASpl, che sostituiva l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti e, infine, l'indennità *una tantum* per i collaboratori a progetto, che stabilizzava il trattamento introdotto dal pacchetto anticrisi del 2008.

Qui analizzeremo, in continuità con quanto visto nel precedente paragrafo, solo sui primi due trattamenti (tavola 4.1).

La vera novità di sistema fu il superamento, allo scadere di un periodo transitorio, della indennità di mobilità⁷⁸: la riforma superava così l'assetto binario – e categoriale – descritto nel paragrafo precedente, introducendone uno unitario; ciò perlomeno considerando la tutela “piena”, posto che – altra importante novità – continuava ad essere prevista, come nel passato, una prestazione a requisiti ridotti, seppure profondamente rivoluzionata, perché perdeva la struttura e le finalità particolari che aveva nel passato e diveniva una “semplice variante quantitativa dell'ASpl” (Liso 2013).

Muoviamo l'analisi dalla nuova prestazione cardine del sistema, l'ASpl. Come si evince dalla tavola 4.1, questa ereditava dalla indennità di disoccupazione ordinaria campo di applicazione soggettiva e requisiti assicurativi. L'operazione da questo punto di vista appariva puramente nominalistica (Cinelli 2012), posto che erano pressoché identici beneficiari (l'unica parziale novità è costituita dagli apprendisti, peraltro già tutelati, seppur 'in deroga', dal 2008 e l'inclusione dei dipendenti a termine della PA), nonché requisiti di accesso e di conservazione della prestazione. Riemergeva qui il principio assicurativo, il quale riaffiorava infatti anche nella determinazione delle cause escludenti il diritto alla protezione economica per imputabilità del rischio protetto: continuavano ad essere esclusi, infatti, i lavoratori dimissionari o quanti avevano risolto consensualmente il rapporto ed era inoltre richiesto lo *status* di disoccupato, verificato attraverso la sottoposizione agli obblighi di attivazione lavorativa.

Durata, importo, disciplina del cumulo durante la fruizione e finanziamento, invece, presentavano importanti novità rispetto al passato.

⁷⁸ Era anche superata l'indennità di disoccupazione speciale per i lavoratori dell'edilizia.

Tavola 4.1 Sostegno al reddito in caso di disoccupazione ante e-post riforma del 2012

	Disoccupazione Ordinaria (DS) (al 2008)	Indennità di mobilità	ASpl	Disoccupazione a requisiti ridotti (al 2008)	Mini-ASpl
Beneficiari	Lavoratori dipendenti, inclusi dirigenti Esclusi: a dipendenti a TI della PA e dimissionari	Operai, impiegati e quadri (esclusi i dirigenti) a TI, licenziati collettivamente da un'impresa che ha fruito, o rientra nel campo di applicazione della CIGS	Come DS, ma compresi apprendisti e soci di cooperativa	Come DS	come ASpl
Requisiti di accesso	- almeno 2 anni di assicurazione - almeno 12 mesi di contribuzione nel biennio precedente	12 mesi di anzianità aziendale e almeno 6 di lavoro effettivamente prestato	Come DS	- almeno 2 anni di assicurazione - almeno 78 giorni di lavoro nell'anno solare precedente	almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi
Condizionalità	SI	SI	SI	NO	SI
Durata	8 mesi per i lavoratori di età <50 e 12 mesi per quelli di età superiore	12 mesi per i lavoratori < 40 anni, 24 per gli > 40, 36 > 50. Le soglie aumentano di 12 mesi se nelle aree del Mezzogiorno	12 mesi per i lavoratori di età <55, 18 mesi per quelli con un'età = o >55	Numero di giornate pari a quelle effettivamente lavorate nello anno solare precedente, fino ad un massimo di 180 gg	Metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno, detratti eventuali periodi di indennità di cui si è già usufruito
Importo	60% retribuzione perduta per 6 mesi, 50% per i successivi 2 mesi e 40% per il residuo	100% dell'importo della CIGS per i primi 12 mesi, 80% nel periodo rimanente	La base calcolo è la retribuzione media degli ultimi 2 anni ed è pari: - al 75% della retribuzione mensile, se =/< 1.180 euro (rivalutato annualmente) - al 75% + 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo in caso di retribuzioni > 1.180 euro (rivalutato annualmente) - si riduce del 15% dopo 6 mesi e un ulteriore 15% dopo 12 mesi	35% della retribuzione perduta per i primi 120 gg e 40% per i successivi, fino a 180 gg.	come ASpl

Fonte: documentazione Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Rispetto alla prima fu necessario operare una sintesi non traumatica della più volte evidenziata sperequazione tra i due trattamenti previgenti. L'ASpl, pertanto, subentrò in modo graduale al trattamento ordinario di disoccupazione e all'indennità di mobilità: operativa dal 1° gennaio 2013, doveva raggiungere, quanto alla durata, la sua forma definitiva nel 2016 (12 mesi ai lavoratori con meno di 55 anni e per 18 mesi ai lavoratori con più di 55 anni). Rispetto alla disoccupazione ordinaria, *medio tempore*, erano previsti trattamenti diversificati a seconda dell'età e dell'anno in cui vi si accedeva⁷⁹. Invece, rispetto all'indennità di mobilità, il traghettamento verso l'ASpl ha operato inversamente: la mobilità rimase temporaneamente in vigore, con progressiva riduzione dei trattamenti, sino al 2016, anno in cui il vecchio istituto, e le norme che lo disciplinavano, sono state abrogate. Rispetto al passato la nuova disciplina modula la durata proteggendo i lavoratori più anziani, mentre non si considera più il luogo di residenza (prima, come detto, la durata della mobilità era maggiore nel Mezzogiorno).

Quanto all'importo dell'ASpl, la soluzione fu orientata ad accentuare la natura contributivo-assicurativa della prestazione (Bozzao 2014). Fu fissato infatti un particolarmente esteso parametro di riferimento (la retribuzione media degli ultimi 2 anni di lavoro)⁸⁰ su cui calcolare il tasso di sostituzione: in sostanza, ampliato l'arco temporale di riferimento, si correlava strettamente l'importo alle settimane di contribuzione versate nel biennio. Il tasso di sostituzione era comunque innalzato rispetto alla indennità di disoccupazione ordinaria (diveniva pari al 75%) ed era anche riformata la disciplina del tetto massimo di prestazione erogabile, prevedendo un incremento del tasso (+25%) oltre un tetto retributivo, rivalutato annualmente sulla base dell'indice dei prezzi al consumo⁸¹. Come in passato era poi stabilito un *décalage* della prestazione, ma con un meccanismo diverso; prima, come visto, il passare del tempo incideva negativamente sul tasso di sostituzione, dal 2012 invece incide direttamente sull'importo della

⁷⁹ Nello specifico: nel 2013, il trattamento spettava per 8 mesi per disoccupati con età inferiore ai 50 anni e 12 mesi per quelli con più di 50; nel 2014, 8 mesi per quelli con età inferiore ai 50, 12 mesi per quelli con età uguale o superiore ai 50 ed inferiore ai 55, 14 mesi per quelli con età uguale o superiore ai 55; nel 2015, 10 mesi per quelli con età inferiore ai 50, 12 mesi per quelli con età uguale o superiore ai 50 ed inferiore ai 55 e 16 mesi per quelli con età uguale o superiore ai 55.

⁸⁰ Prima il tasso di sostituzione si applicava alla retribuzione percepita negli ultimi tre mesi.

⁸¹ Era tuttavia previsto un tetto massimo all'importo dell'indennità: all'ammontare della prestazione di disoccupazione si applicava la norma relativa agli importi massimi mensili dei trattamenti di integrazione salariale, annualmente comunicati dall'Inps a seguito dell'adeguamento all'indice Istat dei prezzi al consumo.

prestazione (nel 2012 si riduceva del 15% dopo il sesto mese e di un altro 15% dopo il dodicesimo).

L'ASpl riprendeva dalla indennità di mobilità la disciplina relativa alla fase di fruizione del trattamento, seppure con importanti innovazioni. Come per la prima, era stabilita la sospensione d'ufficio della ASpl in caso di nuova occupazione dipendente, ma ora questa doveva essere inferiore ai sei mesi⁸²; corrispettivamente anche lo stato di disoccupazione si sospendeva "in caso di lavoro subordinato di durata inferiore a sei mesi". La corresponsione dell'ASpl riprendeva quindi a decorrere per il periodo residuo, al termine del rapporto di lavoro sottosoglia. In sostanza, ribadito il principio della totale incompatibilità tra fruizione della prestazione e lo svolgimento di lavoro dipendente, era tuttavia tollerato – e incentivato – lo svolgimento del lavoro discontinuo. Un cumulo (veramente) parziale⁸³ era invece ammesso in caso di svolgimento di attività di lavoro autonomo, sempre che il compenso non superasse la soglia di reddito che garantiva la conservazione dello stato di disoccupazione (reddito annuo inferiore al reddito minimo escluso da imposizione fiscale). Come era già previsto in materia di indennità di mobilità, inoltre, era previsto un incentivo all'autoimprenditorialità⁸⁴.

Importanti novità riguardavano, infine, il finanziamento dell'ASpl che continuava, naturalmente, ad avvenire sulla base dei contributi versati/dovuti dai datori di lavoro. Questi, dal 2012 sono divenuti di due tipi, uno ordinario e due straordinari (Bozzao 2014), poiché collegati al verificarsi di due particolari eventi, che determinano, dal punto di vista assicurativo, un "aggravamento del rischio" (Renga 2015): la stipula di contratto di lavoro non permanente e il licenziamento. Il primo era realizzato mediante l'afflusso nella ASpl dei contributi

⁸² In sostanza, rispetto alla disoccupazione ordinaria la nuova disciplina estendeva, notevolmente, il periodo di tolleranza (da 5 giorni a sei mesi), invece, rispetto alla mobilità era rilevabile un certo peggioramento: in questo caso, infatti, lo svolgimento di attività lavorativa dipendente a termine o parziale sospendeva il trattamento se non superava la durata massima dell'indennità (al minimo questa era pari a 12 mesi).

⁸³ Con la mobilità il cumulo era ammesso fino alla concorrenza della retribuzione perduta al momento della messa in mobilità, l'ASpl invece veniva ridotta per un importo pari all'80% del reddito che il lavoratore prevedeva di percepire dal nuovo lavoro, con successivo conguaglio sulla base della dichiarazione dei redditi.

⁸⁴ In via sperimentale (fino al 2015) – e comunque nel limite massimo annuale pari a 20 milioni di euro – il disoccupato poteva richiedere la liquidazione di tutto l'importo della prestazione non ancora percepito, al fine di iniziare un'attività di lavoro autonomo o per avviare un'attività di autoimpresa o microimpresa o per associarsi in cooperativa.

originariamente destinati alla indennità ordinaria di disoccupazione⁸⁵. Un secondo consisteva nella introduzione di uno specifico e innovativo “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. In questo modo, in linea con la natura assicurativa della prestazione, il maggior rischio del verificarsi dell'evento assicurato (la disoccupazione involontaria), che discende dall'utilizzo di contratti non permanenti, pesa sulla misura del premio/contributo. Infine, la terza fonte di finanziamento derivava dall'introduzione del cd. ‘ticket di licenziamento’, “una forma di tassa sulla flessibilità numerica in uscita” (Liso 2013), posta a carico dei datori di lavoro per tutti i casi di interruzione del rapporto di lavoro diversi dalle dimissioni (compresi gli apprendisti). Va detto che il contributo sostituiva quello analogo, dovuto dai datori che procedevano al collocamento in mobilità dei lavoratori, seppure fossero previste importanti novità⁸⁶.

Passando all'esame dell'altra prestazione introdotta nel 2012, la Mini-ASpl, qui il confronto il passato (indennità a requisiti ridotti, si veda sempre la tavola 4.1) mostrava una vera e propria rivoluzione: la prestazione previgente, come detto, configurata come una sorta di sostegno al reddito, con finalità anche di emersione dal lavoro irregolare, diviene, di fatto, una versione quantitativamente ridotta di quella principale – l'ASpl; pertanto, acquistava completa natura assicurativa e veniva collegata al controllo dello stato di disoccupazione.

Innanzitutto, la Mini-ASpl prevedeva un ampliamento della platea dei beneficiari rispetto al passato, grazie alla eliminazione del requisito dell'anzianità assicurativa biennale, residuando il solo requisito contributivo (13 settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi); seppure potevano ancora verificarsi difetti di

⁸⁵ Si aggiungevano quelli dovuti per i nuovi soggetti assicurati, in particolare gli apprendisti, contributo fissato all'1,31% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali.

⁸⁶ Il contributo era pari al 41% del massimale mensile di Aspi per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni (prima era pari a sei volte il trattamento mensile iniziale di mobilità spettante al lavoratore). A regime (2017) era previsto che l'importo sia triplicato nel caso in cui si tratti di licenziamento collettivo senza accordo sindacale. Vigeva nel frattempo una disciplina transitoria: nel triennio 2013-2015 il contributo non è dovuto per i licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro in attuazione di clausole sociali che garantiscano la continuità occupazionale, nonché per quelli effettuati nel settore edile. Infine, il contributo non è dovuto fino alla vigenza della mobilità (2016), nei casi in cui è dovuto il contributo di accesso alla stessa.

copertura⁸⁷, indubbiamente, l'allargamento in favore di coloro che, a causa della temporaneità e della saltuarietà dell'occupazione, non erano in grado di raggiungere la precedente anzianità di assicurazione, era innegabile.

Tutte le altre modifiche disciplinari sono collegate al carattere completamente assicurativo della prestazione. Mentre l'indennità con requisiti ridotti, difatti, era pagata a consuntivo, la mini-ASpl acquistava carattere assicurativo contro il rischio protetto (la disoccupazione) ed era pagata (se si possedeva il requisito contributivo), in coincidenza con il verificarsi dello stesso. Poiché, come nella ASpl, poi il rischio non doveva essere imputabile all'assicurato – la disoccupazione deve essere involontaria – era necessario possedere e conservare lo stato di disoccupazione, al contrario della indennità a requisiti ridotti.

Dalla stessa ASpl, la Mini ricavava beneficiari ma, soprattutto, un ben più vantaggioso importo, con un sostanziale raddoppio del tasso di sostituzione rispetto alla indennità a requisiti ridotti (dal 35-40% al 75%). Al vantaggio economico corrispondeva però una disciplina più sfavorevole della durata: questa diveniva pari alla metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno, di fatto, con un dimezzamento rispetto al passato (la indennità a requisiti ridotti veniva pagata per circa 6 mesi, mentre la nuova al massimo per 3). Si aggiunga che era prevista la detrazione dei periodi di indennità già fruiti nei 12 mesi precedenti; questo meccanismo, secondo la dottrina più attenta, poteva "finire per rendere sostanzialmente impraticabile l'effettivo accesso alla prestazione o renderla irrisoria" (Liso 2013).

Anche per la Mini-ASpl era disciplinato il cumulo, ma con netto sfavore rispetto alla ASpl: la soglia di lavoro subordinato ammesso, con sospensione della prestazione, era – veramente – breve (inferiore ai 5 giorni).

In sintesi, la Riforma Fornero determinò un'effettiva razionalizzazione, svecchiando la disciplina previgente, seppur sempre nel solco della tradizionale sicurezza sociale occupazionale di tipo assicurativo: come detto all'inizio, la prestazione cardine del sistema – l'ASpl – manteneva integri i requisiti di accesso stabiliti, addirittura, nel secolo precedente.

⁸⁷ Cinelli nel 2012, sottolineava che comunque continuano a rimanere esclusi una vasta fascia di precari: coloro che, svolgendo attività discontinue, comunque non riuscivano a raggiungere il requisito contributivo e quelli che, alternando periodi di lavoro subordinato con collaborazioni a progetto, non potevano far valere, per il carattere penalizzante del regime di ricongiunzione e totalizzazione, i relativi periodi di contribuzione.

4.3 La NASpl: dal Jobs Act alla crisi sanitaria

La Riforma Fornero, per consentire un superamento non traumatico della indennità di mobilità, prevedeva, come detto, un consistente periodo transitorio, che si sarebbe dovuto concludere nel 2016. Tuttavia, senza che questo si esaurisse, si decise comunque di re-intervenire in materia nell'ambito del cd. *Jobs Act*, la legge di delega per una vasta riforma del mercato del lavoro adottata nel 2014 (L. n. 183/2014).

Come nel 2012, ispirandosi ai principi della *flexicurity*, anche in questa ulteriore riforma, si auspicava un processo di traslazione delle tutele dei lavoratori dal rapporto di lavoro al mercato. Agli interventi dal lato *flexibility* dovevano corrispondere, in maniera inversamente proporzionale, quelli dal lato *security*: se si promuove la flessibilità contrattuale (nel caso di specie, affievolendo la stabilità dell'impiego per mezzo di riduzione della tutela in caso di licenziamento) deve, al medesimo istante, corrispondere un irrobustimento della protezione sociale; in primo luogo, attraverso più forti tutele economiche in caso di disoccupazione e, in secondo luogo, mediante più efficienti politiche pubbliche a sostegno del diritto al lavoro. Giustamente allora vi era chi (Cinelli 2012), una volta sottolineata la continuità con la disciplina del 2012, rimarcava che il reale impatto dell'intervento in tema di sostegno in caso di disoccupazione contenuto nel Jobs Act finiva per dipendere dalla verifica della reale efficacia della parte "più innovativa e ambiziosa" di questa riforma e cioè il riordino dei servizi per il lavoro e delle politiche attive (il D.Lgs. n. 150/2015).

Almeno dal punto di vista della sequenza temporale, 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 bisogno. Dall'esame dei principi e criteri direttivi della delega, seppur generici, si ricavava, fin da subito, un rafforzamento della logica

di corresponsività ed 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) (Bozzao 2015c).

Limitando qui l'attenzione al lavoro dipendente (vedi paragrafo 1.4 per il lavoro autonomo), come si evince anche dalla tavola 4.2, 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, cioè 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 e delle politiche sociali.

Rispetto alla disciplina più recente (ASpi e Mini-ASpi) rimangono poi invariate in particolare le condizioni di fruizione (decadenza, sospensione e cumulo con altri redditi) e il finanziamento, così come analizzato al paragrafo precedente. In materia di cumulo si supera però il principio contenuto nella Riforma Fornero che prevedeva, come detto, 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).

Tavola 4.2 Confronto ASpl, mini ASpl e NASpl

	ASpl	Mini-ASpl	NASpl
Beneficiari	Lavoratori dipendenti Esclusi: Dipendenti a tempo indeterminato della P.A.	= Aspl	Inclusi espressamente i lavoratori dimissionari per giusta causa Dal 2022 anche gli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici)
Requisito assicurativo	Almeno 2 anni di assicurazione	NO	NO
Requisito contributivo	Almeno 1 anno di contribuzione nel biennio precedente	Almeno 13 settimane negli ultimi 12 mesi	Almeno 13 settimane nei 4 anni precedenti
Altri requisiti	NO	NO	30 gg di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti Dal 2022 cessa di applicarsi
Condizionalità Importo	SI La base calcolo è la retribuzione media degli ultimi 2 anni	SI = Aspl	SI La base di calcolo è la retribuzione media degli ultimi 4 anni
Decalage	Importo si riduce del 15% dopo 6° mese e un ulteriore 15% dopo 12 mesi	= Aspl	Importo si riduce del 3% ogni mese dal 4° mese di fruizione. Dal 2022 la riduzione del 3% scatta dal 6° mese di fruizione (dall'8° se > 50 anni)
Durata	12 mesi per i lavoratori di età <55, 18 mesi per quelli con un'età = o >55	Metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno, detratti eventuali periodi di indennità già fruiti	Metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni, detratti periodi di contribuzione già conteggiati per l'eventuale erogazione di altre prestazioni di disoccupazione

Fonte: documentazione Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Le novità, invece, si registrano tutte sul lato dei requisiti di accesso e sulla misura della prestazione (durata, misura e *décalage*)⁸⁸.

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: come più volte

⁸⁸ Visto, come detto, il rigido legame con le politiche attive, le altre novità – ma qui non trattata (si veda in proposito D'Onghia, 2016) – riguardano la disciplina della condizionalità, che, nelle parole della dottrina, diviene “pervasiva” (vedi ivi, p. 390).

sottolineato, 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'*attache* con il mercato del lavoro e con finalità antielusive (Cinelli 2012): 30 giorni di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti l'evento disoccupazione⁸⁹. 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".

D'altro canto, a controbilanciare la riduzione dei requisiti di accesso corrispondeva, come previsto dalla delega, il rafforzamento del criterio assicurativo⁹⁰; in altre parole, misura e durata del trattamento, in particolare quest'ultima, vengono più strettamente collegati alla "pregressa storia contributiva del lavoratore". Con un presumibile "effetto al ribasso" (Cinelli 2012) fu ulteriormente esteso il parametro temporale di riferimento su cui calcolare il tasso di sostituzione: l'arco temporale considerato per il calcolo della retribuzione di riferimento (la retribuzione contributiva imponibile) viene raddoppiato (da 2 a 4 anni); su questo poi, come nel passato, si applica il meccanismo di aliquote variabili, a seconda di soglie massime rivalutate annualmente dall'Inps⁹¹. Di segno positivo è invece l'innalzamento del tetto

⁸⁹ Sottolinea Orlandini (2015) che il fatto che i giorni devono essere di lavoro effettivo va a detrimento di chi subisce una sospensione del rapporto per una delle ragioni previste dalla legge (maternità, congedi, malattia, ecc.).

⁹⁰ Su di un altro piano, Cinelli (2012) sottolinea che altra contropartita è costituita dalla modifica *in pejus* della disciplina relativa alla contribuzione figurativa spettante in costanza della prestazione. Il D.Lgs. n. 22 esclude, infatti, la esclude per la parte di retribuzione che eccede un tetto pari a 1,4 volte la misura massima mensile del trattamento per l'anno in corso. Questo A. è particolarmente critico sul punto perché questo istituto costituisce: "in via di principio, rimedio che idealmente si fa carico (...) dell'adeguatezza della (futura) pensione dei giovani di oggi.". Egualmente critica, sulla questione, anche Bozzao (2015c).

⁹¹ Come nel 2012, per il calcolo dell'importo del trattamento, si applica una aliquota variabile a seconda del minimale mensile aggiornato dall'Inps annualmente sulla base dell'inflazione (pari a 1.352,19 euro per il 2023): se la retribuzione media mensile (calcolata come specificata sopra nel testo) è pari o inferiore a questa soglia, l'importo della NASpl è pari al 75% della suddetta retribuzione; se è oltre tale soglia, viene aggiunto al 75% un importo pari al 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo.

massimo mensile del trattamento, anch'esso rivalutato annualmente⁹². Tuttavia, con un impatto di “neutralizzazione reciproca” (Bozzao 2015c), sulla misura della NASpl, in senso ristrettivo rispetto al passato, pesa la maggiore severità della nuova disciplina del *décalage*: per disincentivare la trappola da disoccupazione ed incentivare la ricerca di nuova occupazione, oltre al ribadito 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 – ad 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 ad 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 2015a). Ad ulteriore conferma della stretta corrispondenza tra premio versato e 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, fu necessario neutralizzare gli effetti marginali di questa previsione⁹³.

L'altra novità della riforma del 2015, che avrebbe dovuto attenuare la stretta corrispettività assicurativa, imprendo un minimo di afflato solidaristico al nuovo sistema (Liso 2015) era rappresentata da un altro istituto. Si disciplinava infatti anche un sussidio (cioè, un trattamento non contributivo) in favore dei

⁹² Rispetto ai 1.167,91 euro mensili in vigore nel 2015, il tetto è innalzato a 1300 euro. Nel 2023, a seguito di rivalutazione, è pari a 1.470,99 euro (rispetto ai 1.360,77 euro del 2022).

⁹³ 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).

disoccupati in condizioni di bisogno, per superare l'ormai storico ritardo italiano accumulato in materia, rispetto alla esperienza europea. Il D.Lgs. n. 22/2015 introduceva, seppur con grande cautela, l'Assegno di disoccupazione (ASdI), una erogazione finanziata con apposito fondo e sottoposta alla preventiva verifica delle condizioni di bisogno del beneficiario e condizionata alla sua disponibilità al lavoro (*mean e work tested*). La limitata platea soggettiva prevista (i disoccupati già percettori di NASpl) certificava il carattere non universalistico della misura, stretta dalla tradizionale sicurezza sociale occupazionale, in cui l'evento protetto continua ad essere connesso alla perdita di una precedente occupazione (Bozzao 2015a).

La cautela del Legislatore delegato, stretto da invalicabili vincoli di bilancio, si manifestava in altri punti della disciplina del nuovo istituto. L'esiguità delle risorse stanziata pesava sulla modesta entità del sostegno economico (75% dell'ultima NASpl percepita, e, comunque, in misura non superiore all'ammontare dell'assegno sociale), sulla sua breve durata⁹⁴ e sul riconoscimento del diritto alla prestazione in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande, sicché il diritto si estingueva in assenza di risorse disponibili. Ciò detto, resta che dopo aver deciso di prorogare la durata della sperimentazione e aver previsto la strutturalità dell'istituto dal 2019 (D.Lgs. N. 148/2015), l'istituto fu del tutto superato e inglobato 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. Secondo la dottrina più attenta (Cinelli 2012), a ben guardare, l'applicazione rigida di questo criterio "meritocratico" determina una modifica strutturale della prestazione, che perde "la sua connotazione tendenzialmente egualitaria", posto che finisce per avvantaggiare, su di un duplice fronte (importo e durata), i disoccupati con carriere lavorative più redditizie e con maggior stabilità di impiego. D'altro canto, la flexicurity, cui il Legislatore del 2015, ma anche quello del 2012, dicevano di ispirarsi, pretenderebbe invece moderni sistemi di sicurezza sociale e cioè di rafforzare i profili universalistici del sistema attraverso "prestazioni economiche capaci di tutelare chiunque si trovi privo di lavoro – a prescindere dalla sua storia

⁹⁴ Periodo non superiore a 6 mesi nei 12 mesi precedenti il termine del periodo di fruizione della NASpl e comunque non superiore a 24 mesi nel quinquennio precedente il medesimo termine.

professionale – e per un tempo necessario ad accompagnarlo verso una nuova occupazione” (Orlandini 2015). In sostanza, un sistema improntato alla solidarietà e cioè, nell’ambito della previdenza, il superamento della stretta corrispettività tra prestazioni e contributi versati, quale espressione di una maggiore solidarietà professionale ed inoltre, accanto al pilastro assicurativo-previdenziale, anche l’intervento della fiscalità generale a garanzia dell’universalità della protezione.

4.3.1 La pandemia e la mini-riforma del 2022

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 dettaglio⁹⁵, la vera novità è stata invece l’introduzione, confusa, e più volte rimodulata sulla scorta delle emergenze, di una pluralità di sussidi una tantum proprio volti 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 disoccupazione involontaria fin qui esaminato, sono state finanziate, anche qui completamente fuori sistema, una pluralità di indennità una 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 ed istanza di accesso, ma fortemente differenziata per platea, requisiti di eligibilità e relativa disponibilità finanziaria. Nessuna di queste misure, peraltro, ha

⁹⁵ Per maggiori approfondimenti si rimanda a Caffio 2020 e Scarpelli 2020.

superato il periodo della 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-19 – nonché il blocco dei licenziamenti, hanno determinato, come avvenuto durante la precedente crisi, la scarsa attenzione rivolta alla disciplina del sostegno al reddito in caso di disoccupazione; la disciplina della NASpl⁹⁶ è quindi rimasta pressoché immutata durante quella fase. Comunque, alcuni dei rimaneggiamenti varati allora sono divenuti strutturali, grazie alla legge di Bilancio per il 2022⁹⁷.

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)⁹⁸. L'abrogazione, tendenzialmente, amplia la platea potenziale dei beneficiari, in particolare a favore di lavoratori discontinui⁹⁹, ma la vera barriera, come più volte detto, deriva dal carattere assicurativo ed occupazionale della tutela.

In secondo luogo, sempre in continuità – parziale – con una previsione introdotta durante la pandemia (vedi infra), è stata mitigata la severità del décalage: 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'ordinamento¹⁰⁰ e, sempre con la stessa finalità, per tutti gli eventi di disoccupazione del 2020, è stato esteso il termine entro il quale, pena decadenza, deve essere presentata l'istanza per la NASpl (da 68 a 128 giorni, decorrenti dalla data di cessazione del rapporto di lavoro)¹⁰¹. Altre misure non riconfermate incidevano, invece, su importo e durata della NASpl; si era, cioè, ritenuto indispensabile, in particolare durante il lockdown, rafforzarne il

⁹⁶ Ed anche la Dis_coll.

⁹⁷ L. n. 234/2021, art. 1, co. 191-257.

⁹⁸ La sospensione è stata introdotta, per la prima volta, dal c.d. Decreto Sostegni (D.L. n. 41/2021) e si è protratta dal marzo a dicembre del 2021 (art. 16).

⁹⁹ Dal 2022 sono stati espressamente ricompresi tra i beneficiari gli operai agricoli a tempo indeterminato dipendenti dalle cooperative e loro consorzi.

¹⁰⁰ L'art. 40 del cd. decreto Cura Italia (D.L. n. 18/2020), ferma restando la fruizione dei benefici economici, sospese, in via generale, gli obblighi di attivazione al lavoro e i termini di convocazione da parte dei centri per l'impiego.

¹⁰¹ Cfr. art. 33, decreto Cura Italia.

contenuto. Durante il 2020 è stata prorogata la durata di alcuni trattamenti¹⁰², mentre nel 2021 il *décalage* è stato del tutto sospeso¹⁰³.

4.4 La più recente disciplina dell'involontarietà nella NASpl, tra finalità antielusive e implicazioni di genere

Dopo quasi un decennio dalla sua introduzione, la NASpl continua a essere al centro dell'attenzione del legislatore, soprattutto per quanto riguarda il delicato equilibrio tra protezione sociale e salvaguardia del principio assicurativo che sorregge la prestazione.

Il Collegato lavoro 2025 – legge 30 dicembre 2024 n. 203 “Disposizioni per l’attuazione di politiche in materia di lavoro, occupazione e formazione”¹⁰⁴ – interviene proprio su questo bilanciamento di interessi, con modifiche mirate che, pur non alterando l’impianto strutturale delle indennità, incidono su elementi centrali della loro architettura, quali la definizione di “involontarietà” e il rapporto tra condotta del lavoratore, comportamento datoriale e presupposti per l’accesso alle prestazioni. È proprio su questo substrato, cruciale per la tenuta del modello assicurativo delineato dal D.Lgs. n. 22/2015, che si colloca l’intervento di modifica del 2024, le cui ricadute sistemiche richiedono un’analisi approfondita.

L’art. 19, comma 1, della L. n. 203/2024 interviene sull’art. 26 del D.Lgs. n. 151/2015, introducendo il nuovo comma 7-bis, che qualifica come dimissioni l’assenza ingiustificata del lavoratore protratta oltre il termine previsto dal CCNL di riferimento, oppure — in mancanza di una disciplina contrattuale — oltre quindici giorni, con la conseguente perdita del diritto alla prestazione di disoccupazione. Ai fini del corretto esplicarsi della procedura, il datore di lavoro è però tenuto a dare comunicazione del protrarsi dell’assenza ingiustificata alla sede territoriale dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro, che può verificare la veridicità della comunicazione medesima.

¹⁰² I trattamenti in scadenza tra marzo e aprile 2020 sono stati prorogati di due mesi dal cd. decreto Rilancio (Cfr. art. 92, D.L. 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, D.L. n. 104/2020).

¹⁰³ Da giugno a dicembre 2021, cfr. art. 38, D.L. n. 73/2021 (c.d. decreto Sostegni *bis*).

¹⁰⁴ L’articolato normativo è vigente dal 12 gennaio 2025.

Tuttavia, la norma prevede che, qualora il lavoratore o la lavoratrice dimostri l'impossibilità — per causa di forza maggiore o per fatto imputabile al datore di lavoro — di comunicare i motivi dell'assenza, il rapporto non si risolve. In questa prospettiva, l'innalzamento del termine dell'assenza ingiustificata a oltre quindici giorni (rispetto ai cinque originariamente previsti) rappresenta un elemento di maggior tutela, poiché offre un arco temporale più ampio per fornire le necessarie giustificazioni. Al contempo, tale estensione può risultare più problematica rispetto alle esigenze di certezza organizzativa del datore di lavoro. La norma introduce, quindi, una specifica ipotesi di dimissioni per fatti concludenti, prevedendo una presunzione di risoluzione volontaria del rapporto in caso di assenza ingiustificata del lavoratore. L'operazione legislativa risponde all'esigenza di evitare usi distorti o opportunistici della tutela, in linea con le analisi che, negli anni più recenti, hanno evidenziato come l'ampliamento della platea dei beneficiari e la flessibilizzazione dei requisiti abbiano potuto favorire condotte elusivamente orientate a provocare un licenziamento allo scopo di accedere all'indennità (Renga 2021).

Non solo come rilevato anche dalla Circolare dell'Inps n. 3 del 15 gennaio 2015, il disposto in analisi recepisce anche alcuni orientamenti giurisprudenziali che, anche se si tratta di sentenze di merito, contengono argomentazioni che comunque ne rafforzano la finalità antielusiva, volta a contrastare quella condotta del lavoratore il quale dimostri nei fatti di voler risolvere il rapporto di lavoro senza tuttavia provvedere alle formalità previste dalla legge, anche al fine di poter accedere al trattamento di disoccupazione. La NASpl, infatti, non può essere riconosciuta in caso di dimissioni volontarie non derivanti da giusta causa. Il Collegato lavoro 2025 si presenta, pertanto, come un intervento di consolidamento della logica assicurativa sottesa all'ammortizzatore sociale in analisi, volto a rafforzare il nesso tra la condotta individuale e il diritto a ricevere la prestazione, secondo una traiettoria che affonda le sue radici nella legge 28 giugno 2012, n. 92 e trova sistematizzazione nel D.Lgs. n. 22/2015.

Tale tipizzazione normativa solleva, tuttavia, alcune criticità sul piano giuslavoristico. Da un lato, l'automatismo introdotto — ossia l'equiparazione dell'assenza ingiustificata protratta a un recesso volontario — richiede un attento bilanciamento con il principio di ragionevolezza e con la funzione protettiva dell'istituto. Sul versante applicativo, inoltre, la perdita del diritto alla NASpl, determinata *ex lege*, potrebbe risultare sproporzionata in contesti nei quali la

condotta omissiva non esprima una reale volontà abdicativa del lavoratore, ma si inserisca in fisiologiche oscillazioni.

La questione emerge con particolare evidenza nei settori caratterizzati da discontinuità contrattuale, lavoro stagionale, intermittente o ciclico, nei quali la distinzione tra mancata prestazione e assenza ingiustificata non è sempre agevole. In tali contesti, un'interpretazione rigida della norma rischia di produrre effetti di esclusione sproporzionati, impattando soprattutto su quei lavoratori che presentano storie contributive frammentate e che già incontrano maggiori difficoltà ad accedere agli ammortizzatori sociali (Bozzao 2015).

Un'ulteriore criticità deriva dal ruolo attribuito alla contrattazione collettiva, alla quale la disposizione rinvia per la determinazione dei limiti temporali rilevanti. Tale scelta può tuttavia generare una frammentazione settoriale, con soglie e discipline differenti a seconda del settore produttivo o del contratto applicato, con conseguenze non irrilevanti, che meritano approfondimenti specifici. È prevedibile, pertanto, che il tema possa avere un impatto in termini di contenzioso, soprattutto in relazione alla qualificazione della condotta come indice univoco della volontà recessiva, e dunque sulla legittimità dell'automatismo escludente.

Infatti, per quanto non sia revocabile in dubbio che sussistano condotte, come quelle a cui la disciplina tenta di porre rimedio, dall'altra parte, questa nuova fattispecie per fatti concludenti può comunque essere foriera di pratiche che potrebbero compromettere la posizione del lavoratore. Si pensi, ad esempio, al lavoratore che non riceve la retribuzione da mesi oppure al caso in cui il datore di lavoro non rispetti le norme in materia di salute e sicurezza. In tali ipotesi l'assenza protratta potrebbe dare luogo a dei casi di dimissioni per giusta causa che farebbero venir meno la presunzione di cui alla nuova disciplina. Tuttavia, non può non rilevare che ad essere gravato di tale onere della prova sia il lavoratore stesso, con un aggravio della propria posizione in una situazione, peraltro, di stato di bisogno tale da determinare il trattamento di disoccupazione. È, inoltre, opportuna una lettura dell'intervento in prospettiva di genere, considerati i persistenti divari occupazionali e la maggiore esposizione delle donne a interruzioni e discontinuità lavorative (Esposito 2024). Le carriere femminili, infatti, risultano più spesso segnate da frammentazione, part-time involontario, lavori intermittenti e periodi di sospensione legati a responsabilità di cura o a esigenze di bilanciamento tra vita e lavoro (Zucaro 2024). In questo quadro, l'introduzione della descritta presunzione *iuris tantum*, che ricollega

l'assenza prolungata alla volontà recessiva, rischia di produrre effetti particolarmente penalizzanti per le lavoratrici, soprattutto nei settori stagionali o nelle forme contrattuali non standard.

La tipizzazione della condotta può, pertanto, colpire situazioni in cui l'assenza non è espressione di una scelta volontaria, ma il risultato di difficoltà oggettive nella gestione dei tempi di vita e di lavoro, o di assetti organizzativi che non garantiscono adeguati margini di flessibilità. Il rischio è che l'ultima modifica apportata dal legislatore accentui, sia pure indirettamente, le disuguaglianze già esistenti nell'accesso alla tutela contro la disoccupazione e incida in modo sproporzionato sulle lavoratrici maggiormente vulnerabili.

Pertanto, sebbene la legge n. 203/2024 non modifichi la struttura tecnica della NASpl, ne ridefinisce l'architettura attraverso un rafforzamento della funzione selettiva dell'istituto, centrata sul requisito dell'involontarietà; un intervento che, seppur ispirato da una finalità antielusiva e alla tutela dell'integrità finanziaria, richiede un'applicazione prudente e proporzionata, capace di evitare effetti discriminatori.

A tale quadro va aggiunta un'ulteriore modifica. L'art. 1, comma 171, della legge di Bilancio 2025, ha previsto un nuovo requisito contributivo che, in determinate ipotesi, i lavoratori devono possedere al fine della fruizione del trattamento. La modifica introduce, all'art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 22/2015, la nuova lettera c-bis, prevedendo che, per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2025, il requisito delle tredici settimane di contribuzione debba essere maturato nel periodo compreso tra un precedente rapporto di lavoro a tempo indeterminato cessato per dimissioni volontarie o la risoluzione consensuale del rapporto e il successivo evento di disoccupazione involontaria per cui si richiede la NASpl. Diversamente dal regime previgente, quindi, tali contribuzioni non possono più essere collocate nel quadriennio anteriore all'inizio della disoccupazione. Nella Circolare dell'Inps del 15 gennaio 2025 n. 3, viene riportato, per meri fini esemplificativi, l'esempio di un possibile caso, che è interessante in questa sede brevemente riepilogare. Il riferimento è all'ipotesi di un lavoratore che dopo un periodo di occupazione presso l'azienda x), cessa il rapporto di lavoro a tempo indeterminato per dimissioni volontarie in data 15 febbraio 2025 e trovi una nuova occupazione il 10 marzo del medesimo anno presso un altro datore di lavoro il quale, tuttavia, lo licenzia un mese dopo per giustificato motivo oggettivo. Alla luce della poc'anzi illustrata modifica normativa, il lavoratore, non avendo maturato il requisito contributivo delle 13

settimane tra i due eventi, non può accedere al trattamento di disoccupazione. Se diversamente il licenziamento sopraggiunge in data 10 luglio 2025, essendosi concretizzato il requisito contributivo delle 13 settimane, il medesimo lavoratore può accedere al trattamento.

La disposizione in commento fa, poi, espressamente salva l'ipotesi delle dimissioni per giusta causa, delle dimissioni rese nel periodo tutelato della maternità o della paternità (art. 55 T.U. maternità/paternità) e delle risoluzioni consensuali intervenute nell'ambito della procedura di cui all'art. 7 della L. n. 604/1996, che continuano a consentire l'accesso alla prestazione ai sensi del comma 2 dell'art. 3 del D.Lgs. n. 22/2015.

Pertanto, il requisito delle 13 settimane di contribuzione introdotto dall'art. 1, comma 171, della legge di Bilancio 2025 non è richiesto laddove, nei 12 mesi precedenti l'evento di cessazione involontaria per cui si richiede il trattamento, il lavoratore sia cessato da un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a seguito di dimissioni per giusta causa, dimissioni nel periodo tutelato della maternità e paternità o di risoluzione consensuale nell'ambito della procedura ex art. 7 della L. n. 604/1966.

Ha riguardato invece sia la NASpl, che la Dis_coll, la previsione di cui all'art. 25 del D.L. n. 60 del 2024, convertito con modificazioni dalla L. 4 luglio 2024, n. 95, norma che ha dettato ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione. Nello specifico, il disposto fa riferimento all'iscrizione d'ufficio dei beneficiari dei citati trattamenti di disoccupazione al Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e per il Lavoro (SIISL), e all'obbligo per gli stessi di sottoscrizione del curriculum vitae, del patto di attivazione digitale e del patto di attivazione digitale, oltre a quello di servizio personalizzato¹⁰⁵.

Nel loro insieme, gli interventi succedutisi tra il 2024 e il 2025 confermano come, a quasi un decennio dalla sua introduzione, la NASpl continui a rappresentare un terreno di costante tensione tra esigenze di protezione sociale e salvaguardia del principio assicurativo che ne costituisce l'architrave. Il legislatore sembra muoversi lungo una traiettoria di progressivo affinamento selettivo dell'accesso alla prestazione. Ciò si evince, ad esempio, dalla ridefinizione dei presupposti soggettivi e comportamentali che fondano il requisito dell'involontarietà della disoccupazione.

¹⁰⁵ La previsione è stata attuata dal decreto ministeriale n. 174 del 21 novembre 2024.

In questa prospettiva si collocano, da un lato, le modifiche introdotte dal Collegato lavoro 2025 (L. n. 203/2024), che incidono direttamente sulla qualificazione giuridica di determinate condotte del lavoratore, cui si aggiunge, da ultimo, la previsione recentemente introdotta dall'art. 1, comma 176, della legge 30 dicembre 2025, n. 301, la legge di Bilancio per il 2026, che incide sulle modalità di corresponsione dell'anticipazione dell'indennità, superando il tradizionale meccanismo dell'erogazione in un'unica soluzione. Il legislatore introduce, infatti, a decorrere dal 1° gennaio 2026, un sistema di pagamento articolato in due tranche e segna un ulteriore passaggio nella direzione di un controllo più stringente sulla permanenza dei presupposti legittimanti il beneficio.

In base alla nuova disciplina, una prima rata, pari al 70% dell'importo complessivamente spettante, è corrisposta secondo le modalità ordinarie previste a seguito dell'accoglimento della domanda di anticipazione. La seconda rata, pari al restante 30 %, è invece soggetta a condizioni temporali e soggettive più rigorose, in quanto viene erogata solo al termine della durata teorica del trattamento, e comunque non oltre 6 mesi dalla data di presentazione della domanda di anticipazione.

L'accesso a tale secondo importo è condizionato alla verifica del mancato instaurarsi di un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo NASpI nonché all'assenza della titolarità di pensione diretta, fatta eccezione per l'assegno ordinario di invalidità.

Questa modifica, come quanto si è visto ad opera del Collegato lavoro 2025, pur non incidendo sulla struttura tecnica della prestazione, conferma l'orientamento del legislatore verso un rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e di verifica ex post della coerenza tra il comportamento del beneficiario e le finalità della prestazione. In tal senso, la frammentazione temporale dell'anticipazione appare funzionale a una più rigorosa valutazione, ma solleva interrogativi in ordine alla sua compatibilità con l'esigenza di garantire un sostegno effettivo nelle fasi iniziali di transizione occupazionale, soprattutto per i soggetti più esposti a percorsi lavorativi discontinui.

In definitiva, pur non modificando l'impianto strutturale della NASpI, le recenti riforme ne ridisegnano l'architettura interna, rafforzando il peso del requisito dell'involontarietà e del comportamento individuale nella selezione dei beneficiari. Si tratta di una scelta coerente con l'esigenza di tutela dell'integrità finanziaria dell'istituto, ma che richiede un'applicazione attenta e proporzionata

alle differenze di contesto, al fine di evitare effetti di polarizzazione, quando non più gravemente discriminatori.

4.5 La disoccupazione agricola

La disoccupazione agricola rappresenta uno degli istituti storici del mondo dell'agricoltura, un prezioso sostegno per i lavoratori della campagna che, per loro natura, sono caratterizzati da rapporti lavorativi a tempo determinato, legati sia alla stagionalità delle colture, che all'indulgenza del tempo. Proprio per queste caratteristiche e peculiarità del lavoro agricolo, sin dal dopoguerra, con la L. 29 aprile 1949, n. 264, art. 32 e seguenti: istituisce la disoccupazione agricola e ne definisce la platea (operai agricoli OTD/OTI, piccoli coloni, compartecipanti, ecc.), una specifica assicurazione per i braccianti e gli operai agricoli, volta a garantire un reddito ai lavoratori anche durante i periodi di inattività.

Ovviamente, tale disciplina nel corso degli anni è stata più volte modificata ed integrata dal Legislatore¹⁰⁶, nonché grazie all'impulso chiarificatore dell'Inps che, per mezzo di circolari e messaggi, ha tracciato le linee guida della disoccupazione agricola così come la conosciamo oggi.

La disoccupazione agricola è una particolare assicurazione previdenziale cui hanno diritto gli operai che lavorano in agricoltura, purché siano in possesso di alcuni fondamentali requisiti richiesti.

Da un punto di vista soggettivo, possono accedere a tale prestazione:

- gli operai agricoli a tempo determinato (OTD);
- gli operai agricoli a tempo indeterminato che lavorano solo per una parte dell'anno (OTI);
- i piccoli coloni;

¹⁰⁶ Ad una prima generale approssimazione tra gli interventi più importanti che hanno inciso sulla materia introducendo cambiamenti significativi, si segnalano il D.L. 21 gennaio 1956, n. 23, convertito senza modificazioni dalla L. 24 marzo 1956, n. 265, la quale ha disposto (con l'art. 3) che "L'obbligo del versamento del contributo dovuto, ai sensi dell'art. 32, comma secondo, della legge 29 aprile 1949, n. 264, per le categorie di cui alla lettera, a) dello stesso articolo, decorre dall'anno 1956, ferma restando per detto anno la misura stabilita dal decreto del Presidente della Repubblica 24 ottobre 1955, n. 1324." Inoltre, la Corte Costituzionale con sentenza 18 giugno - 3 luglio 1975, n. 177 (in G.U. 1a s.s. 09/07/1975, n. 181) ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, lett. b, della legge 29 aprile 1949, n. 264, nella parte in cui esclude gli operai delle pubbliche amministrazioni, cui non sia garantita la stabilità d'impiego, dall'assicurazione contro la disoccupazione involontaria.

- i compartecipanti familiari;
- i piccoli coltivatori diretti che integrano fino a 51 giornate di iscrizione negli elenchi nominativi mediante versamenti volontari.

Diversi sono i soggetti, che, invece, non possono accedere alla disoccupazione agricola. Tra questi meritano menzione i lavoratori titolari di pensione al 1° gennaio dell'anno di competenza della prestazione. A tale proposito giova precisare che, se il pensionamento avviene nel corso dell'anno, l'indennità di disoccupazione va riproporzionata in base al numero di mesi antecedenti la decorrenza della pensione.

Sono inoltre esclusi dalla disoccupazione agricola anche i lavoratori iscritti in una delle Gestioni autonome o nella Gestione Separata Inps per l'intero anno o per parte dell'anno di riferimento. In questo secondo caso, però, l'esclusione opera solo nel caso in cui le giornate lavorative riferite al periodo di iscrizione alle varie gestioni siano superiori a quelle effettuate in qualità di lavoratore agricolo dipendente.

Di seguito è proposta una tavola di sintesi (tavola 4.3) delle norme e prassi più importanti che disciplinano la Dis_agricola, con particolare riferimento agli interventi regolativi più recenti.

Tavola 4.3 Disoccupazione agricola – Norme e prassi

Norma / prassi (titolo)	Riferimento normativo	Contenuto essenziale	Categorie interessate	Collegamenti, deroghe, note
Estensione assicurazione disoccupazione agli agricoli	L. 29 aprile 1949, n. 264, art. 32–34 (in particolare art. 32)	Estende l'obbligo assicurativo contro la disoccupazione ai lavoratori agricoli dipendenti e istituisce l'indennità di disoccupazione agricola come prestazione speciale.	OTD, OTI, altre figure equiparate secondo prassi Inps.	Regime speciale distinto dal generale; i requisiti sono specificati da successive norme e circolari Inps.
Requisito delle 102 giornate nel biennio	Corte cost. 7 febbraio 2019, n. 30 (interpretazione art. 32 L. 264/1949)	La Corte chiarisce che le 102 giornate contributive richieste dall'art. 32 possono essere raggiunte sommando le giornate dei due anni (anno di riferimento+ precedente).	OTI licenziati che chiedono l'indennità per l'anno successivo al licenziamento; OTD con carriera discontinue.	Consente di valorizzare la contribuzione complessiva del biennio, evitando letture restrittive anno per anno.

segue

segue Tavola 4.3

Regime speciale agricolo distinto da NASpl	D.lg. 4 marzo 2015, n. 22 (NASpl) che non abroga la disciplina speciale agricola; conferme Inps in prassi su “Indennità di disoccupazione agricola”	I lavoratori agricoli subordinati restano assoggettati alla disoccupazione agricola e, di regola, esclusi dalla NASpl, salvo casi particolari di perdita dello status agricolo.	OTD, OTI agricoli iscritti negli elenchi; esclusi normalmente dalla NASpl.	Dottrina e Cassazione confermano la non armonizzazione tra regime agricolo e NASpl.
Equivalenza CISOA-lavoro per il 2025	D.L. 26 giugno 2025, n. 92, art. 10-bis, conv. L. 1° agosto 2025, n. 113	Prevede che i periodi di CISOA fruiti per eventi climatici nel periodo 1.7.2025–31.12.2025 siano equiparati a giornate lavorate ai fini del calcolo della disoccupazione agricola.	OTI e OTD agricoli che hanno fruito di CISOA nel semestre interessato.	Aumenta il numero di giornate utili al calcolo dell’indennità di disoccupazione agricola 2025.
Istruzioni Inps disoccupazione agricola 2025	Circolare Inps n. 149 del 3 dicembre 2025 (Direzione Centrale Ammortizzatori sociali)	Disciplina in dettaglio requisiti, calcolo, termini di domanda e conteggio delle giornate (incluse quelle di CISOA ex art. 10-bis D.L. 92/2025) per la competenza 2025.	Tutti i potenziali beneficiari dell’indennità 2025; patronati, consulenti, datori agricoli.	Coordina le novità legislative con le regole storiche della disoccupazione agricola.
Requisiti assicurativi e contributivi generali	L. 264/1949, art. 32; prassi Inps su “Indennità di disoccupazione agricola” (schede Inps + circolari annuali)	Richiesti almeno 2 anni di anzianità assicurativa e almeno 102 giornate lavorative/computate nel biennio; si considerano giornate agricole, non agricole e periodi assimilati secondo regole Inps.	OTD, OTI, piccoli coloni, partecipanti familiari (se assicurati) con adeguata contribuzione.	La prassi definisce quali giornate non agricole e quali periodi figurativi rilevanti; la Corte cost. n. 30/2019 ha confermato letture estensive.
Misura e durata della prestazione agricola	L. 264/1949 e ss.; regole di calcolo codificate nelle istruzioni Inps su disoccupazione agricola (es. schede Inps e circolari annuali)	Per OTD: indennità pari al 40% della retribuzione di riferimento; giornate indennizzabili pari alle giornate lavorate nell’anno entro il limite di 365/366, detraendo giornate lavorate e periodi già coperti da altre prestazioni; trattenuta 9% fino a 150 giorni.	Principalmente OTD, con adattamenti per OTI ed equiparati.	Schema diverso dalla NASpl (non è percentuale decrescente mensile), con logica “per giornate” tipica del settore agricolo. T

segue Tavola 4.3

Massimale economico annuo 2025	Parametri Inps 2025 per indennità agricola (importo indicato in schede e circolari Inps e ripreso da patronati: 1.392,89 euro lordi annui)	Fissa il tetto massimo annuo dell'indennità di disoccupazione agricola 2025 a 1.392,89 euro lordi, indipendentemente dalle giornate teoricamente indennizzabili.	Tutti i beneficiari di indennità agricola 2025.	Aggiornato annualmente sulla base dei criteri Inps per i massimali degli ammortizzatori sociali, con specifico importo per il comparto agricolo.
Termine di presentazione della domanda	Regole procedurali Inps (portale Inps "Indennità di disoccupazione agricola" + richiamo in Circolare Inps n. 149/2025 e campagne informative)	Domanda esclusivamente telematica, da presentare entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento; decorso il termine, si decade dal diritto.	Tutti i lavoratori agricoli potenzialmente aventi diritto.	Termine perentorio ribadito nelle circolari annuali e nelle comunicazioni di patronati e organizzazioni di categoria.
Elenchi nominativi dei lavoratori agricoli e soglia ANF	Normativa Inps sugli elenchi nominativi agricoli; soglia ANF: 101 giornate annue d'iscrizione	L'iscrizione negli elenchi è presupposto tecnico per le prestazioni; per ANF agricoli è sufficiente l'iscrizione per almeno 101 giornate annue, anche se la disoccupazione agricola richiede requisiti diversi (102 giornate nel biennio).	OTD iscritti negli elenchi nominativi; ricadute indirette su OTI e altre figure per la gestione anagrafica.	Evidenzia la differenza tra requisiti per ANF e per disoccupazione agricola, con necessità di corretta gestione delle comunicazioni e dell'iscrizione negli elenchi.
Giurisprudenza di Cassazione sul regime speciale agricolo	Cass., varie sentenze 2019–2022 (es. pronunce richiamate in massimari e dottrina sul "diritto all'indennità di disoccupazione per lavoratori agricoli").	Confermano la legittimità del mantenimento di un regime speciale agricolo distinto da NASpl, anche in presenza di differenze di tutela rispetto ad altri lavoratori subordinati.	Lavoratori agricoli subordinati che restano assoggettati alla sola disoccupazione agricola.	Le decisioni escludono un obbligo di totale omogeneità tra regimi, purché la tutela non sia manifestamente irragionevole ai sensi dell'art. 38 Cost.

Fonte: documentazione Inps e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

In conclusione, del presente paragrafo, si vuole sottolineare come, negli ultimi mesi, la disoccupazione agricola sia tornata al centro del dibattito politico. Lo testimonia anche la presentazione alla Camera dei deputati, della proposta di legge n. 2326/2025, con la quale si intende modificare il trattamento di

disoccupazione ordinaria previsto per gli operai agricoli a tempo determinato. La proposta si concentra in particolare sulla revisione del comma 55 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, che disciplina l'importo giornaliero dell'indennità di disoccupazione per questa categoria di lavoratori¹⁰⁷.

È interessante notare come nella relazione introduttiva, l'argomento principale a sostegno della proposta di legge, unanimemente riconosciuto dalle diverse forze politiche, sia quello della disparità di trattamento tra i lavoratori agricoli e quelli di altri settori. Una differenza ritenuta ingiustificata, anche alla luce dell'importanza economica e sociale del comparto agricolo¹⁰⁸.

4.6 La tutela in caso di disoccupazione dei lavoratori economicamente dipendenti

Come visto, tradizionalmente, le assicurazioni sociali in caso di disoccupazione tutelano il solo lavoro dipendente. Con eclatante ritardo rispetto all'effettivo emergere del fenomeno, collocabile attorno alla metà degli anni '90 successivamente alla cd. Riforma Dini del sistema previdenziale (L. n. 335/95), sul finire del primo decennio del secolo successivo si è sentita l'esigenza di apprestare una prima forma di protezione contro questo evento (la mancanza di lavoro) anche in favore di una particolare specie nell'ambito del più ampio genere del lavoro autonomo, il lavoro coordinato e continuativo.

Le collaborazioni coordinate e continuative sono riconducibili al cosiddetto lavoro grigio, a metà tra il lavoro subordinato e quello autonomo, noto a livello internazionale anche come "lavoro economicamente dipendente". Questi multiformi fenomeni¹⁰⁹ sono anche espressione della cosiddetta "fuga dal diritto del lavoro" e cioè inquadrabili nell'utilizzo, alle volte distorto, del lavoro

¹⁰⁷ La proposta di legge n. 2326/2025 è stata assegnata in sede referente alla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati il 28 aprile u.s. Sono inoltre previsti i pareri delle Commissioni I (Affari costituzionali), V (Bilancio e Tesoro) e XIII (Agricoltura), a testimonianza della rilevanza trasversale del provvedimento sia sul piano giuridico-istituzionale che su quello economico e settoriale.

¹⁰⁸ In Italia gli operai agricoli a tempo determinato rappresentano una forza lavoro numerosa e strutturalmente esposta alla discontinuità occupazionale: su oltre un milione di lavoratori agricoli registrati nel 2022, oltre 550 mila hanno percepito l'indennità di disoccupazione. In un settore che, da solo, vale 8,8 miliardi di euro in esportazioni e occupa circa mezzo milione di persone, la proposta si presenta come un tentativo di adeguamento delle tutele.

¹⁰⁹ Per una efficace e sintetica ricostruzione di queste diverse manifestazioni si veda Scarpelli (2020).

autonomo, per sfuggire alla disciplina protettiva – ed ai costi – collegati al lavoro subordinato (cd. falso lavoro autonomo). Si tratta, come detto, di un fenomeno noto a livello globale ed anche l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) lo ha stigmatizzato, parlando in proposito di crisi del campo di applicazione del contratto di lavoro (ILO 2003).

In Italia, la fuga ha fatto breccia nell'ambito della nozione di "parasubordinazione", la quale, frutto dell'elaborazione della dottrina ha trovato poi spazio nel diritto positivo, al fine di espandere le tutele, in particolare, relative alle aree "esterne" alla regolazione del rapporto individuale di lavoro. La legge di riforma del processo del lavoro (L. n. 533/73) estese il regime processuale del lavoro subordinato ai "rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato". Il Legislatore riconosceva così l'esistenza di una categoria aperta di rapporti di lavoro tutti caratterizzati da un vincolo di dipendenza economica e apprestava in loro favore un primo embrione di tutele. In assenza di una disciplina sostanziale sul piano civilistico, si mossero prima il Legislatore previdenziale, poi quello della legislazione infortunistica e, infine, quello fiscale. Per quel che qui interessa soprattutto, senza modificare la nozione processuale, in ambito previdenziale, si realizzò la prima rilevante opera di "estensione selettiva" di tutele, con l'istituzione, ad opera della Riforma Dini già ricordata, di un'apposita Gestione Separata Inps, nel cui ambito venivano fatti confluire i contributi versati da committenti e collaboratori al fine dell'allargamento in favore di quest'ultimi dell'assicurazione generale obbligatoria IVS, e, successivamente, della tutela relativa alla maternità, agli assegni al nucleo familiare ed alla malattia in caso di degenza ospedaliera.

A fasi alterne e scossoni, si sono poi succedute diverse fasi nell'opera di contrasto al falso lavoro autonomo e di contemporanea costruzione di un nucleo di tutele base in favore del lavoro autonomo coordinato genuino. Senza ricostruire nel dettaglio questo processo, allo stato, si può affermare che la nozione civilistica di lavoro autonomo etero-organizzato di cui al cd. Codice Contratti (D.Lgs. n. 81/2015) costituisce l'attuale barriera di contrasto all'uso fittizio del lavoro autonomo e il cd. Statuto del lavoro autonomo (L. n. 81/2017) fornisce l'apparato, minimale, di tutele. Proprio in questo Statuto ha trovato una stabile disciplina una prestazione previdenziale in caso di disoccupazione involontaria. Originariamente, e cioè al momento della crisi finanziaria del 2008 (vedi paragrafo 1.2), fu anche introdotto sperimentalmente un sostegno economico in

favore di una specifica platea di lavoratori autonomi (D.L. n. 185/2008). In via sperimentale, per il triennio 2009-2011, era infatti riconosciuta “una somma liquidata in un'unica soluzione pari al 10 per cento del reddito percepito l'anno precedente” in favore dei collaboratori coordinati e continuativi. Questi, a tali fini, dovevano essere iscritti in via esclusiva alla già menzionata Gestione Separata Inps e soddisfare, congiuntamente, una serie di requisiti occupazionali, di reddito e contributivi (monocommittenza; soglia reddituale minima e massima; minimale contributivo presso la detta gestione). La sperimentazione, successivamente e fino alla Riforma Fornero del 2012, fu modulata in particolare nei requisiti e negli importi (vedi ancora la tavola 3), confermandone i tratti essenziali: una prestazione una tantum riservata agli iscritti alla particolare gestione dedicata ai collaboratori e tra questi a quelli cd. puri – e cioè non iscritti ad altre gestioni – e titolari di una soglia di reddito massima. Posta infatti l'eterogeneità degli iscritti in termini reddituali, l'obiettivo della disciplina di accesso alla una tantum sembrava nel complesso orientata a selezionare gli effettivi bisognosi di tutela: insomma un test del bisogno (*mean test*) ex ante, verificato anche in termini di dipendenza economica, posto che era richiesta la mono-committenza. La prestazione cambiò natura, in prima battuta, grazie al decreto del 2015 che istituì anche la NASpl (il più volte ricordato D.Lgs. n. 22/2015). Così, in attesa di un altro pezzo del Jobs Act (il D.Lgs. n. 81/2015) che, di lì a poco, fortemente limitava (e limita) l'area di utilizzo del lavoro parasubordinato genuino, si istituiva sperimentalmente¹¹⁰ la “Indennità di disoccupazione per i collaboratori (Dis_coll)”. In sostanza, proprio perché perde il carattere di una tantum, rispetto al passato la nuova prestazione si allinea, per alcuni aspetti, soprattutto procedurali, a quella spettante ai lavoratori subordinati (la NASpl), ma rimane comunque diversa da questa per requisiti, durata e finanziamento.

In primo luogo, come detto, la Dis_coll diviene una prestazione continuativa, mentre, di regola (per importi sotto i 1.000 euro), prima spettava una somma erogata in un'unica soluzione; proprio perché acquisisce continuità si applicano anche a questa le regole relative a condizionalità, *décalage*, sospensione e

¹¹⁰ Il D.Lgs. n. 22, originariamente, prevedeva che la Dis_coll si applicasse ai soli eventi di disoccupazione intercorrenti tra il 1° gennaio e il 31 dicembre del 2015. Successivamente, la legge di Stabilità per il 2016 (L. n. 208/2015) e poi il D.L. n. 244/2016 hanno rispettivamente esteso la prestazione agli interi 2016 e 2017.

possibilità di cumulo con altri redditi, riprendendo, in sostanza, quanto previsto per i dipendenti (vedi paragrafo 1.3).

In secondo luogo, rispetto al passato fu disposta una maggiore copertura, garantita, soprattutto, dal superamento dei due requisiti per la *mean test*: non viene più richiesto al collaboratore di aver operato in regime di mono-committenza e non è più imposto un tetto di reddito. Il superamento dei meccanismi di verifica preventiva della condizione di bisogno finisce per allargare la platea, tendenzialmente, anche a soggetti forti sul mercato del lavoro.

Infine, mentre non sono introdotte modifiche di rilievo circa i requisiti assicurativi (che continuano a non essere imposti) e quelli contributivi (sostanzialmente analoghi)¹¹¹; cambiano invece importo e durata, uniformate, almeno dal punto di vista del calcolo, alla NASpl. Anche in questo caso (vedi ancora paragrafo 1.3), difatti, l'obiettivo è "meritocratico" e cioè di parametrare il trattamento alla storia contributiva del beneficiario. Il meccanismo per il calcolo della misura della Dis_coll è del tutto analogo a quello spettante ai lavoratori dipendenti: anche qui il tasso di sostituzione è parametrato sul reddito imponibile a fini previdenziali¹¹² e sulla retribuzione media mensile così ricavata si applicano le aliquote variabili a seconda delle soglie massime mensili e del tetto massimo che l'Inps applica anche al lavoro dipendente. Anche in materia di durata, il meccanismo di calcolo è ricavato dalla NASpl e, corrisponde, pertanto, ai periodi di contribuzione versata (metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente la cessazione al momento della cessazione stessa), anche se il tetto massimo di durata era decisamente inferiore (6 mesi), rispetto a quella spettante ai lavoratori subordinati.

Dopo quasi un triennio di sperimentazione (2015-2017), come anticipato, sulla Dis_coll intervenne lo Statuto del lavoro autonomo, che stabilizza ed estende la

¹¹¹ Nello specifico, si ribadisce il montante contributivo minimale (accredito di almeno 3 mesi di contribuzione), il cui calcolo risultava però più favorevole rispetto al passato: il periodo di osservazione per l'individuazione del montante va dal 1° gennaio dell'anno precedente la data di cessazione dal lavoro fino alla predetta data di cessazione, prima andava effettuato solo nell'anno precedente. Era confermato anche il requisito di attualità contributiva (un mese di contribuzione nell'anno solare della disoccupazione o un rapporto di collaborazione di durata pari almeno ad un mese e che abbia dato luogo a un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione).

¹¹² In questo caso, in modo ancor strettamente assicurativo, il reddito imponibile ai fini previdenziali è quello risultante dai contributi versati nell'anno civile in cui si è verificato l'evento di cessazione dal lavoro e nell'anno civile precedente, diviso per il numero di mesi di contribuzione, o frazione di essi, ottenendo così l'importo del reddito medio mensile.

platea soggettiva della prestazione del 2015¹¹³. Innanzi tutto, grazie alla L. n. 81/2017, dal 1° luglio 2017, la prestazione perde il carattere sperimentale e diviene strutturale, al tal fine prevedendo un aumento generalizzato¹¹⁴ dell'aliquota contributiva, che sale dello 0,51% e quindi passa dal 32,72 % al 33,23 %. Inoltre, il campo di applicazione soggettivo è esteso anche ad assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio. Infine, si dispone il superamento, anche in questo caso con effetti espansivi, del requisito di attualità contributiva, che, da sempre, ha caratterizzato la tutela economica riservata ai collaboratori. Stabilizzata dal punto di vista finanziario la prestazione, successivamente si registrano modifiche marginali che non ne modificano la struttura, ma la rafforzano a piccoli passi, con il traguardo finale – non ancora conquistato – di uniformare il trattamento in favore dei collaboratori con quello dei lavoratori dipendenti; del resto, uno dei principi e criteri direttivi della delega contenuta nel Jobs Act, ma poi rimasto del tutto disatteso nei successivi decreti governativi. In primo luogo, nel 2019 il cd. decreto Rider (D.L. n. 101/2019) ha disposto l'ulteriore riduzione del, già "risibile" (Renga 2018), requisito contributivo della Dis-Coll (l'accredito diminuisce da 3 a un mese versato). Durante l'emergenza sanitaria, la Dis-Coll ha poi condiviso con la NASpI, alcune delle disposizioni emergenziali volte a favorire l'accesso al sostegno al reddito. Nel biennio 2020-21, infatti, anche per la Dis-Coll si è previsto, sempre a titolo temporaneo: la sospensione della condizionalità e del décalage ed estensione del termine perentorio entro il quale presentare la relativa istanza e della durata del trattamento. Infine, legge di Bilancio 2022 (L. n. 234/2021) è nuovamente intervenuta in materia. In sintesi, la Dis-Coll, rispetto al passato, risulta maggiormente rafforzata, anche grazie alla parificazione dell'aliquota contributiva prevista per l'indennità spettante ai lavoratori dipendenti. Il maggior gettito contributivo è utilizzato per finanziare l'aumento della durata della prestazione, nonché – finalmente – il riconoscimento della contribuzione figurativa durante la fruizione

¹¹³ La legge n. 81, in realtà, prevedeva tre deleghe che il Governo avrebbe dovuto esercitare nel 2018, ma andate scadute. In sintesi, si prevedeva la possibilità di rimettere e ai professionisti ordinistici l'esercizio di funzioni pubbliche; un rafforzamento, attraverso gli enti di previdenza, delle misure di sicurezza e protezione sociale *ad hoc* per i professionisti; la semplificazione della materia della salute e sicurezza dei lavoratori applicabili agli studi professionali.

¹¹⁴ L'aumento contributivo riguarda anche amministratori e sindaci, seppure non rientranti nella platea dei possibili beneficiari della Dis_coll.

della indennità, fin dal 2015 espressamente esclusa¹¹⁵. In dettaglio, in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1 ° gennaio 2022: il *décalage* (riduzione del 3% ogni mese) scatta più in là (dal sesto e non più il quarto mese di fruizione); la durata è pari ai mesi di contribuzione accreditati e non più alla meta di essi ed è raddoppiata la soglia massima di durata (da 6 a 12 mesi), infine, è innalzata dallo 0,51% all'1,31% l'aliquota contributiva.

In conclusione, la ricostruzione dell'evoluzione disciplinare nel tempo mostra un gran lavoro normativo attorno alla prestazione per il rischio di disoccupazione involontaria dei collaboratori: strutturalmente si è passati infatti da *una tantum* sperimentale ad una prestazione strutturalmente finanziata, anche grazie, da ultimo, alla parificazione del costo contributivo con quella spettante in caso di lavoro dipendente. Proprio questa tutela è una delle manifestazioni principali del principio di solidarietà che interviene a mitigare l'operatività del principio assicurativo, di cui, come detto, è intessuto l'ordinamento. In questo caso, infatti, il rischio assicurato (la disoccupazione involontaria) non limita il campo applicativo della tutela: in quanto lavoratori autonomi, si tratta di "soggetti per i quali si realizza la certezza del verificarsi del rischio" (Renga 2018). Rimane che la parasubordinazione – peraltro oggetto di riforme intese a disincentivarne l'uso – costituisce solo una delle manifestazioni di un "bisogno di tutela" del lavoro autonomo (Scarpelli 2020), come drammaticamente ha dimostrato la disciplina di sostegno al reddito "fuori sistema" durante l'emergenza sanitaria. Spunti interessanti circa possibili strategie innovative di riforma si traggono dal paragrafo successivo.

4.7 L'estensione della protezione sociale tra impulso sovranazionale e innovazioni dell'ordinamento interno: i casi di ISCRO e IDIS

La trasformazione digitale ha profondamente inciso sull'organizzazione del lavoro con un impatto tale da determinare una frattura strutturale rispetto ai modelli novecenteschi fondati sulla stabilità dell'occupazione. Le nuove forme di intermediazione e le modalità ibride di svolgimento della prestazione hanno contribuito a rendere più labile il confine tra autonomia e subordinazione

¹¹⁵ Si applicano gli stessi limiti previsti per la NASpI.

(Santoro Passarelli 2017; Perulli 2020). In questo scenario, il lavoro autonomo non imprenditoriale appare sempre più esposto ai rischi e alle vulnerabilità dovuti a cicli di reddito irregolari, debolezza contrattuale, dipendenza economica dalla committenza e insufficienza delle tutele. Una componente rilevante di tale segmento della popolazione lavorativa - inclusi i freelance digitali, i creativi, i consulenti a partita IVA e coloro che svolgono microattività attraverso o per il tramite delle piattaforme - sperimenta una marcata discontinuità nei redditi che, da fisiologica, appare divenire patologica (Zucaro 2026).

La pandemia da Covid-19 ha reso oltremodo evidenti le fragilità strutturali del lavoro autonomo professionale, dovute anche alla debolezza, se non proprio all'assenza, delle tutele nel welfare. In tale contesto, sia il diritto internazionale sia quello dell'Unione europea hanno avuto un ruolo significativo nell'orientare l'evoluzione dei sistemi di sicurezza sociale.

In particolare, l'Organizzazione internazionale del lavoro ha sviluppato nel tempo un approccio volto a estendere la sicurezza sociale oltre il lavoro subordinato standard. In questa direzione si colloca la storica Convenzione n. 102 del 1952 e la più recente Raccomandazione n. 202 del 2012 sui *social protection floors*, nella quale l'ILO ha individuato un nucleo essenziale di garanzie sociali minime da riconoscere universalmente, pur nel necessario adattamento alle diverse realtà nazionali. In linea con questa impostazione, i più recenti orientamenti dell'Organizzazione in materia di protezione sociale sottolineano che i sistemi di tutela devono essere progettati secondo un approccio *rights-based*, in cui il sostegno economico non si limita a compensare la perdita del reddito da lavoro, ma concorre a garantire la stabilità delle traiettorie lavorative, il che comporta anche l'allineamento della forma di ammortizzazione sociale agli obiettivi di promozione dell'occupazione (ILO 2025).

Un'evoluzione analoga è riscontrabile nel contesto europeo, dove la diffusione di forme di lavoro non standard, come il lavoro tramite piattaforme digitali, ha suscitato una rinnovata attenzione all'estensione della protezione sociale ai segmenti della popolazione lavorativa ancora esclusi. In questa direzione si colloca la proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, che riconosce il diritto di tutti i lavoratori, indipendentemente dalla natura del rapporto di lavoro, ad accedere a sistemi adeguati di protezione sociale e a prestazioni idonee a garantire la sicurezza economica nelle diverse fasi della vita lavorativa. Tale orientamento è stato ulteriormente sviluppato dalla Raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e

autonomi, adottata nel 2019, che invita gli Stati membri ad assicurare livelli adeguati di copertura delle prestazioni e a estendere l'accesso ai regimi di sicurezza sociale anche alle forme di lavoro non standard.

La lettura del problema dell'estensione della protezione sociale in ottica multilivello evidenzia come gli interventi in tale ambito non dovrebbero limitarsi a una dimensione meramente compensativa, bensì assumere un carattere abilitante, idoneo a sostenere i lavoratori lungo l'intero arco della vita attiva. L'obiettivo è duplice: da un lato garantire sicurezza economica nelle fasi di vulnerabilità, dall'altro favorire lo sviluppo delle competenze e la continuità dei percorsi professionali. In tale senso, ripensare il sistema degli ammortizzatori sociali in chiave universalistica significa renderlo in grado di accompagnare carriere discontinue e percorsi professionali eterogenei (Giubboni 2012).

Alla luce di tale spinta sistemico-ordinamentale, unitamente ai fattori di contesto quali l'emergenza pandemica, in Italia, negli ultimi anni, si è proceduto all'inclusione, nella sfera della sicurezza sociale, di forme di lavoro estranee all'architettura storica della tutela.

In favore dei lavoratori autonomi "puri" ampiamente intesi è stata introdotta, ad opera della legge di Bilancio 2021, l'Indennità Straordinaria di Continuità Reddittuale e Operativa (ISCRO). Successivamente alla prevista sperimentazione triennale, il trattamento è divenuto strutturale con l'art. 1, commi 142-155, della L. n. 213/2023, ossia la legge di Bilancio 2024.

L'ISCRO si configura come un sostegno temporaneo in caso di significativa riduzione del reddito professionale e presenta una natura ibrida: assistenziale, in quanto rivolta a soggetti in condizioni di vulnerabilità economica, e contributiva, poiché finanziata attraverso l'aliquota obbligatoria versata dai potenziali beneficiari alla gestione separata.

I requisiti di accesso sono stringenti: può ottenere il beneficio chi, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, abbia dichiarato un reddito da lavoro autonomo inferiore al 70% della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei due anni ancora precedenti e, nel 2025, un reddito non superiore a 12.648 euro. Come indicato nella Circolare dell'Inps del 29 gennaio 2025, n. 25, il trattamento è erogato per sei mensilità, per un importo pari al 25% su base semestrale della media dei redditi dei due anni precedenti l'anno anteriore alla domanda, con un limite massimo – per il 2025 – di 806,40 euro mensili e un minimo di 252 euro.

In ordine ai requisiti soggettivi è richiesta la titolarità della partita IVA da almeno tre anni, oltre alla citata iscrizione alla Gestione separata.

In ordine alle incompatibilità il sistema è articolato atteso che la misura in questione non può essere percepita insieme a trattamenti pensionistici diretti, APE sociale, indennità di disoccupazione, assegno di inclusione o qualora il lavoratore sia iscritto ad altre forme previdenziali obbligatorie (cfr. Circ. Inps n. 84/2024). Accanto alla componente economica, la misura prevedeva una dimensione abilitante: il beneficiario era infatti tenuto a partecipare a percorsi di aggiornamento professionale e, a tal fine, autorizzava l'Inps a trasmettere i propri dati alle Regioni e alle Province autonome nell'ambito del SIISL e del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, anche ai fini della sottoscrizione del patto di attivazione digitale.

Tuttavia, questo impianto è stato radicalmente modificato dal D.L. n. 60/2024, convertito in L. n. 95/2024, che ha eliminato la partecipazione ai percorsi di aggiornamento quale requisito necessario per accedere all'indennità, relegandola a mera misura facoltativa. Ne deriva un modello di condizionalità oscillante, passato da un'impostazione progressivamente più stringente a un regime del tutto attenuato che indebolisce il legame tra sostegno al reddito e attivazione professionale attraverso le politiche attive, svuotando di fatto la componente generativa della misura, peraltro priva di un adeguato apparato sanzionatorio (Zucaro 2025).

La recente riformulazione riduce quindi la portata innovativa dell'ISCRO e tende a privare di valore il contributo che le politiche attive possono fornire non solo alla continuità ma anche alla qualità del percorso professionale delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi.

A ciò si aggiungono le criticità di carattere applicativo, come evidenziato dai dati risultanti dal monitoraggio effettuato dall'Inps, che mostrano un complessivo calo delle domande: dalle oltre 9.000 del 2021 a poco più di 1.200 nel 2023 (Inps 2024). Dalle analisi dell'Istituto emerge che le cause sono molteplici: criteri di accesso restrittivi, importi contenuti, tassazione integrale della prestazione, assenza di contribuzione figurativa e scarsa informazione istituzionale.

L'ISCRO mostra dunque una tensione strutturale: da un lato, rappresenta un primo passo nel riconoscere la discontinuità reddituale come rischio sociale distinto ma alternativo alla disoccupazione che si ha nel lavoro subordinato; dall'altro, rischia di escludere proprio le fasce più vulnerabili del lavoro autonomo non imprenditoriale, alimentando disuguaglianze interne al settore.

Un problema in parte analogo emerge nel settore dello spettacolo, un ambito connotato da una fisiologica alternanza di periodi di attività e inattività, e come accaduto per il segmento del mercato del lavoro intercettato dall'ISCRO, anche in questo caso la pandemia ha contribuito a una grave emersione della problematicità del fenomeno. La discontinuità occupazionale è qui legata alla durata limitata degli ingaggi, ai tempi di preparazione artistica e alla forte variabilità della domanda. Questi elementi hanno reso storicamente difficile l'accesso dei lavoratori dello spettacolo agli strumenti di protezione sociale costruiti sul modello della continuità lavorativa tipica del lavoro subordinato.

Nello specifico, l'art. 66 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, il cd. Sostegni-bis ha introdotto un'indennità di disoccupazione denominata Alas specificatamente dedicata lavoratori autonomi dello spettacolo.

L'accesso alla prestazione richiedeva requisiti contributivi (giornate lavorate e contributi accreditati) e reddituali specifici, e l'indennità aveva una durata massima di sei mesi, calcolata in proporzione alle giornate di lavoro registrate e ai contributi versati. Nonostante il suo carattere innovativo, ALAS non riusciva a coprire i periodi di inattività fisiologica, ossia quegli eventi che non dipendevano da una perdita improvvisa del rapporto di attività lavorativa, ma bensì dalla struttura stessa del settore.

Il tema della copertura dei periodi di inattività strutturale non riguarda solo il lavoro autonomo in senso stretto ma si tratta di un'esigenza trasversale che emerge ogni volta che la prestazione lavorativa assume caratteri intermittenti, frammentati o episodici. Il successivo D.Lgs. 30 novembre 2023, n. 175 (articoli 1, 2 e 8) ha segnato un cambio di paradigma introducendo una nuova misura IDIS, in sostituzione di Alas, la quale si fonda sul riconoscimento della discontinuità come tratto fisiologico e strutturale delle professioni dello spettacolo.

Rispetto ad ALAS, IDIS si applica sia a lavoratori subordinati sia agli autonomi iscritti al Fondo lavoratori dello spettacolo e tale misura riconosce l'eventuale trattamento in presenza di un determinato volume di lavoro svolto nell'anno precedente e verificato attraverso il numero di giornate contributive accreditate o dei compensi percepiti.

Nello specifico i beneficiari della misura possono essere: i lavoratori, dipendenti o autonomi (ivi compresi i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa), che prestino a tempo determinato attività artistica o tecnica, direttamente connessa con la produzione e la realizzazione di spettacoli; gli altri

lavoratori discontinui del settore dello spettacolo, individuati con il D.M. 25 luglio 2023 nell'ambito dei lavoratori, dipendenti o autonomi, a tempo determinato, diversi da quelli summenzionati (anche in tal caso si prescinde dalla natura dipendente o autonoma del rapporto di lavoro); i titolari, nel settore dello spettacolo, di contratti di lavoro intermittente a tempo indeterminato privi della clausola relativa alla disponibilità (del lavoratore) a rispondere alle chiamate e del conseguente diritto all'indennità di disponibilità.

L'Inps, con la Circolare n. 2 del 2024, ha definito i requisiti e i criteri di calcolo: la prestazione viene riconosciuta per un numero di giornate pari a un terzo di quelle accreditate al Fondo pensione dei lavoratori dello spettacolo nell'anno precedente la presentazione dell'istanza, detratte le giornate coperte da altra contribuzione obbligatoria o indennizzate ad altro titolo (come, ad esempio, malattia o maternità). Infine, viene fissato un limite di capienza pari a 312 giornate annue complessive.

A seguito della modifica dell'art. 2 del decreto legislativo n. 175/2023, ad opera della legge di Bilancio 2025 (art. 1, comma 611, della legge 30 dicembre 2024, n. 207), sono stati ridefiniti in termini più favorevoli i requisiti per il riconoscimento del trattamento.

Nello specifico viene innalzato da 25.000 a 30.000 euro il tetto massimo di reddito, dichiarato ai fini IRPEF nell'anno di imposta precedente alla presentazione della domanda, utile per l'accesso all'indennità. In ordine a profili contributivi vengono ridotte da 60 a 51 le giornate di contribuzione accreditate dal Fondo pensioni per i lavoratori dello spettacolo, che i lavoratori devono aver maturato nell'anno precedente a quello di presentazione della domanda. È stata inoltre soppressa la previsione di cui al secondo periodo del comma 1 del medesimo articolo, che prevedeva la computabilità, ai fini della determinazione della durata dell'indennità di discontinuità, dei periodi contributivi già utilizzati ai fini dell'erogazione di altra prestazione di disoccupazione. Pertanto, afferisce all'erogazione del beneficio la stessa avviene in un'unica soluzione, in misura pari al 60% e l'importo giornaliero non può comunque superare quello del minimale giornaliero contributivo stabilito su base annua dall'Inps e pari, per il 2025, a 56,87 euro (cfr. Circolare Inps n. 25/2025).

La legge di Bilancio 2025 ha inoltre abrogato la disposizione di cui all'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2023, che prevedeva misure dirette a favorire i percorsi di formazione e di aggiornamento per i percettori dell'identità di discontinuità, ponendosi in linea con quanto poc'anzi osservato per l'ISCRO.

Il passaggio dall'ALAS ad IDIS appare riflettere una scelta di fondo in quanto il legislatore non si limita solo a modificare i criteri e gli importi, ma riconosce che, nello spettacolo, l'inattività è parte integrante del ciclo produttivo artistico. In tale ottica la protezione sociale non interviene più solo "a valle" dell'interruzione del rapporto di lavoro, ma si attiva nei momenti di bassa intensità lavorativa, offrendo un sostegno più coerente con le modalità di impiego del settore.

A tale evoluzione si affiancano, da ultimo, le ulteriori modifiche introdotte dalla legge di Bilancio per il 2026 in riferimento ai requisiti di accesso alla prestazione. L'intervento si muove in una direzione di parziale ampliamento della platea dei beneficiari, in quanto attenua alcuni dei profili di maggiore selettività emersi nella prima fase applicativa dell'IDIS.

In primo luogo, l'art. 1, comma 840, della legge 301 del 2025 interviene sul requisito reddituale per l'accesso al trattamento che viene innalzato da 30.000 a 35.000 euro con riferimento alla dichiarazione dei redditi ai fini Irpef presentata nell'anno precedente alla presentazione della domanda. Tale incremento appare coerente con le caratteristiche reddituali del settore, segnato da compensi fortemente variabili e concentrati in periodi limitati dell'anno, e risponde all'esigenza di rendere la misura maggiormente aderente ai reali livelli di redditività delle professioni artistiche e tecniche.

In secondo luogo, la legge di Bilancio 2026 introduce un regime derogatorio e più favorevole per i soli attori cinematografici e dell'audiovisivo. A tal fine, il requisito delle giornate minime di contribuzione al Fondo pensione lavoratori dello spettacolo si considera soddisfatto qualora siano maturate almeno 15 giornate nell'anno precedente, ovvero 30 giornate complessive nei due anni antecedenti la presentazione dell'istanza.

L'intervento modifica, inoltre, l'ambito temporale considerato ai fini del computo delle giornate, con riferimento ad altre indennità. Nello specifico, è previsto che, ai fini del calcolo delle giornate minime richieste, non rientrino nel calcolo quelle richieste a titolo della medesima IDIS, di ALAS e di NASpl nell'anno o negli anni presi in considerazione.

Nel complesso, le modifiche introdotte dalla legge di Bilancio 2026 confermano la volontà del legislatore di consolidare l'indennità di discontinuità quale misura strutturale di tutela, progressivamente affinata per tenere conto delle peculiarità settoriali e delle criticità emerse in sede applicativa. In tal senso persistono diverse problematiche che indeboliscono la misura, tra cui l'importo dell'indennità alquanto contenuto e il collegamento con la formazione e

l'aggiornamento professionale, che pur previsto come misura di accompagnamento, non è strutturalmente integrato. Tuttavia, IDIS rappresenta un cambiamento significativo: per la prima volta viene riconosciuto, in modo stabile, che la discontinuità è un rischio sociale diverso dalla disoccupazione classica e che rappresenta un interesse meritevole di una tutela autonoma. La misura si presenta come un intervento interessante, poiché introduce profili innovativi nel sistema di protezione sociale. L'ottica alla base appare infatti un modello di welfare non standardizzato e unico, ma calibrato sulle specificità delle professioni artistiche, il quale risulta volto a sostenere non solo i momenti di crisi, ma anche quei tempi vuoti che sono funzionali alla creazione artistica, alla formazione e alla costruzione di nuove opportunità professionali.

Per quanto rimanga una misura selettiva, IDIS appare configurarsi sempre più come un intervento calibrato sulla fisiologia del lavoro nello spettacolo, in cui l'inattività non rappresenta un'anomalia, ma una componente ordinaria di tale percorso professionale.

Letti congiuntamente, ISCRO e IDIS mostrano il tentativo – ancora incompiuto – di spostare il baricentro della protezione sociale oltre la disoccupazione tradizionalmente intesa, riconoscendo la discontinuità reddituale e occupazionale come dimensioni connaturate a carriere non standard. Si tratta di esperienze che, pur con esiti differenziati, segnalano un mutamento di prospettiva nel modo di leggere il lavoro autonomo e discontinuo, ma che evidenziano al contempo i limiti di un welfare che fatica ancora a tradurre tale riconoscimento in strumenti applicativi in strumenti applicativi capaci di incidere in modo effettivo sulla continuità e sulla qualità dei percorsi professionali.

5 L'evoluzione dei sistemi di protezione sociale modelli a confronto: tra sostenibilità economica ed equità sociale

Nei moderni sistemi di welfare la distinzione tra misure contro la disoccupazione e strumenti di contrasto alla povertà rappresenta uno dei punti più rilevanti per comprendere la logica della protezione sociale dei lavoratori, i suoi confini e le sue trasformazioni nel contesto del lavoro post-fordista. Non più solo indennità contributive di sostegno al reddito costituiscono il cuore degli ammortizzatori sociali¹¹⁶ e intervengono in presenza di una perdita involontaria dell'occupazione, ma in molti contesti a queste tipologie di sostegno al reddito per le fasi di disoccupazione involontaria il sistema si è evoluto predisponendo indennità contro la disoccupazione finanziate dalla fiscalità generale definite di II livello. Entrambe le misure operano all'interno del mercato del lavoro e sono pensate per accompagnare il lavoratore durante le transizioni professionali,

¹¹⁶ In genere, nella letteratura classica, il termine ammortizzatore sociale viene associato esclusivamente agli schemi di natura assicurativa, escludendo – in una logica definitoria di sicurezza sociale di tipo bismarckiano – ogni intervento assistenziale, che rientra invece nelle prospettive beveridgiane. In questa sezione del report abbiamo scelto di superare questa distinzione, che oggi non appare più adeguata a descrivere le dinamiche reali del mercato del lavoro, dove povertà, disoccupazione e occupazione si presentano sempre più come condizioni sovrapponibili e interconnesse anche all'interno del mercato del lavoro. Questa evoluzione è confermata anche dal rapporto ILO *World Employment and Social Outlook 2021*, che evidenzia come la crisi pandemica abbia prodotto un forte aumento di una tendenza in atto di aumento della povertà lavorativa, diffusione di lavori instabili e un ampliamento delle aree grigie tra occupazione, sottoccupazione e disoccupazione. L'ILO sottolinea che la risposta dei sistemi nazionali di protezione sociale si è dovuta ampliare oltre i tradizionali schemi contributivi, includendo anche strumenti non assicurativi rivolti ai lavoratori non coperti da contributi, con carriere frammentate o che hanno esaurito i tempi di copertura reddituale. Queste misure, pur distinte dai regimi di *minimum income*, svolgono una funzione di tutela integrativa e intercettano fasce crescenti della forza lavoro, segnando un superamento della rigida classificazione degli ammortizzatori sociali come strumenti unicamente assicurativi (Inapp e De Minicis 2023).

sostenendone la capacità di reinserimento attraverso un mix di protezione del reddito, condizionalità e attivazione. La logica delle diverse forme di indennità ricomprese nel concetto di assicurazione sociale nasce storicamente nel secondo dopoguerra, in un contesto caratterizzato da carriere stabili, occupazione salariata a tempo pieno e modelli occupazionali standardizzati. In quel quadro, la disoccupazione veniva intesa come una fase temporanea, eccezionale e circoscritta, che poteva essere colmata attraverso trasferimenti proporzionati ai contributi versati e con orizzonti temporali relativamente brevi. Le indennità contributive sostitutive sviluppate nei paesi dell'Europa occidentale sono state costruite su questa base: la persona disoccupata è un lavoratore attivo che ha perso l'impiego ma resta pienamente occupabile, e il compito principale della protezione sociale è garantire una sostituzione transitoria del reddito per evitare effetti cumulativi di impoverimento. Con la progressiva trasformazione delle forme di organizzazione della produzione e del lavoro impattanti sulle dinamiche del mercato del lavoro, avvenuta attraverso l'affermazione delle logiche produttive post-fordiste – contratti non standard, lavoro temporaneo, part-time involontario, lavoro intermittente e crescita delle transizioni occupazionali – dinamica configurabile nello storico passaggio dal lavoro ai lavori (Accornero 2005) si è affermata sempre più l'esigenza di strumenti di sostegno nelle fasi di disoccupazione involontaria flessibili, articolati, complessi non più unicamente categoriali¹¹⁷. In molti Paesi europei sono emerse, così, misure di sostegno al reddito dei lavoratori definite di secondo livello (ILO 2021; Pacifico 2023) che, pur mantenendo un orientamento lavoristico, si rivolgono a individui con carriere discontinue, contribuzioni deboli o insufficienti a maturare diritti nei sistemi assicurativi, o capaci di affrontare condizioni di lunga disoccupazione. Le indennità non contributive costituiscono dunque un ponte tra misure assicurative e interventi di *minimun income*, operando all'interno del mercato del lavoro, estendendo il sistema di protezione sociale dei lavoratori in termini inclusivi e flessibili. Tali misure sono finanziate dalla fiscalità generale, presentano una durata tendenzialmente limitata e prevedono obblighi stringenti di ricerca attiva del lavoro, insieme a percorsi di attivazione e condizionalità calibrati sui diversi profili dei beneficiari (età, composizione familiare, storia

¹¹⁷ Per categoriale si intende un sistema di protezione sociale strutturato su criteri di appartenenza a specifiche categorie professionali o assicurative. Tale impostazione prevede che l'accesso alle tutele dipenda dallo status occupazionale, dal settore di attività o dal possesso di determinati requisiti contributivi, producendo così schemi selettivi e non universali.

contributiva ecc.). All'interno di questo quadro teorico si colloca la distinzione tra indennità di disoccupazione di primo¹¹⁸ e secondo livello e regimi di reddito minimo. Infine, il reddito minimo costituisce uno strumento che si colloca al di fuori del perimetro degli ammortizzatori sociali, in quanto non opera direttamente nel mercato del lavoro. Esso svolge una funzione autonoma e distinta, ancorché possa essere integrato in modo sistemico con le indennità di disoccupazione all'interno di un più ampio percorso di sostegno al reddito. In particolare, esso interviene esclusivamente a fronte dell'accertamento di una condizione economica individuale o familiare testimoniante una presenza di un reddito al di sotto di soglie di povertà assoluta o relativa. La finalità primaria del reddito minimo non è la tutela durante le transizioni lavorative e l'immediato reinserimento lavorativo, bensì la prevenzione di situazioni di caduta sociale, vulnerabilità o povertà strutturale che coinvolgono individui e famiglie. A differenza delle indennità di disoccupazione, la sua logica non risponde al principio della sostituzione temporanea del reddito da lavoro, ma a quello della garanzia di un livello minimo vitale, volto a contrastare l'esclusione sociale e i rischi di marginalità e devianza. La differenza tra questi due blocchi di politiche emerge con particolare chiarezza quando si osservano i modelli europei. Nei paesi scandinavi ad esempio, i sistemi di protezione contro la disoccupazione, storicamente integrati nella logica della flexicurity, prevedono percorsi molto strutturati e estremamente inclusivi di accompagnamento occupazionale, tendenzialmente omnicomprensivi di diverse condizioni lavorative (poco categoriali), non vi sono misure di vero e proprio reddito minimo, a parte la sperimentazione di un *partial basic income* in Finlandia, ma un sistema di protezione contro la disoccupazione tendenzialmente universale e flessibile e assegni sociali mirati finanziati dalla fiscalità generale. La separazione delle funzioni di protezione contro carenza reddituale dovuta a stati di disoccupazione involontaria e interventi di *minum income* è netta e riflette un'impostazione universalistica, ma differenziata, del welfare. In tal senso nel quadro teorico promosso dall'ILO (2021), il principio di *universalismo differenziato* descrive sistemi di protezione sociale che garantiscono una copertura di base

¹¹⁸ C'è da dire come ampiamente evidenziato nel paragrafo 1 come molto spesso i regimi di protezione sociale fondati su principi assicurativi (Indennità di I livello), ricevono occasionalmente dalla leva fiscale sostanziose integrazioni, che possono servire a sostenere l'estensione della copertura in particolari periodi di crisi o a riequilibrare il sistema in caso di insufficienza delle forme contributive accumulate dai lavoratori e dalle imprese. Il problema è quando tale fenomeno diventa strutturale o quando in assenza di sistemi di protezione sociale articolati la quota contributiva è minore di quella della fiscalità generale.

universalistica, articolando tuttavia gli interventi in modo differenziato sulla base delle condizioni, dei rischi e delle posizioni occupazionali degli individui. Applicato alle politiche contro la disoccupazione, tale principio implica la coesistenza e l'integrazione di indennità contributive, rivolte ai lavoratori con una storia contributiva sufficiente, e indennità non contributive, destinate a soggetti privi di requisiti contributivi e a individui che hanno terminato il periodo di utilizzo delle indennità contributive. Parallelamente, i regimi di reddito minimo si collocano al di fuori del mercato del lavoro e operano secondo logiche selettive basate sull'accertamento della condizione economica, con la finalità di prevenire la povertà e la vulnerabilità strutturale più che di tutelare le transizioni occupazionali. L'universalismo differenziato consente così di combinare in un'unica architettura strumenti collocati *dentro* e *fuori* il mercato del lavoro, realizzando un sistema di protezione più inclusivo, capace di rispondere alla crescente eterogeneità delle traiettorie occupazionali e sociali. Tuttavia, in alcuni sistemi nazionali tali distinzioni risultano più sfumate. In Germania, ad esempio, la misura di protezione contro la disoccupazione di secondo livello ha assunto nel tempo caratteristiche marcatamente universalistiche, avvicinandosi più a un intervento di sostegno reddituale che a un classico ammortizzatore lavoristico. Con l'introduzione dell'*Arbeitslosengeld II* (ALG II) nell'ambito delle riforme Hartz IV (2005), successivamente trasformato nel *Bürgergeld* (2023), il sistema tedesco ha combinato elementi tipici della protezione contro la disoccupazione con funzioni proprie dei regimi di *minimun income*. Pur essendo rivolte a soggetti considerati "occupabili", tali misure hanno incorporato dimensioni di sostegno sociale e di garanzia del reddito che eccedono la logica strettamente lavoristica. Ne deriva un modello ibrido in cui convivono:

1. un'indennità contributiva di primo livello (*Arbeitslosengeld I* – ALG I), legata alla storia assicurativa;
2. una misura assistenziale nel mercato del lavoro (*Bürgergeld*, ex ALG II), finalizzata sia all'attivazione sia al sostegno al reddito;
3. un regime di reddito minimo pienamente extra-lavorativo, la *Sozialhilfe*, rivolto unicamente ai soggetti non occupabili.

In Francia, la distinzione tra strumenti di protezione sociale è, invece, generalmente più lineare rispetto al modello tedesco. Il *Revenu de solidarité active* (RSA) e le indennità di disoccupazione di I e II livello (*Assurance chômage/Allocation chômage*) mantengono funzioni separate: il RSA sostiene

individui considerati non occupabili o molto distanti dal mercato del lavoro, mentre le indennità di disoccupazione intervengono durante le transizioni occupazionali dei lavoratori attivi. La Francia presenta inoltre un'ulteriore articolazione con il *Prime d'activité*, una misura di integrazione reddituale di natura assistenziale, rivolta specificamente ai lavoratori poveri; che, pur operando all'interno del mercato del lavoro, è fortemente condizionato al reddito e alla composizione familiare, combinando finalità di sostegno al reddito e incentivo all'attività lavorativa, senza sostituirsi però alle indennità di disoccupazione o ai regimi di reddito minimo come il RSA. Il caso spagnolo rappresenta un ulteriore esempio di evoluzione dei sistemi di protezione sociale. In Spagna, le prestazioni contributive per i disoccupati involontari combinano chiaramente da decenni, strumenti riconducibili a entrambe le logiche di intervento contributive e non contributive. In alcuni casi (età superiore ai 52 anni), le indennità di II livello, accompagnano i lavoratori fino alla rioccupazione. Parallelamente, il reddito minimo spagnolo costituisce una rete autonoma, distinta e destinata a persone non immediatamente occupabili, operando quindi secondo una logica assistenziale pienamente separata dal mercato del lavoro, rivolta all'intero spettro sociale. Queste differenze mostrano come i sistemi europei abbiano modulato in modi diversi la relazione tra politiche del lavoro e politiche sociali, producendo assetti in continua evoluzione e spesso segnati da tensioni tra attivazione, inclusione e protezione del reddito. In generale, l'accesso alle indennità di secondo livello tende a essere calcolato attraverso formule miste: in alcuni casi una percentuale del salario precedente o del salario minimo, in altri viene calcolato su indicatori della situazione reddituale individuale, a differenza del reddito minimo e del *prime d'activité* il sostegno reddituale come per le indennità di primo livello è una quota fissa versata mensilmente non una integrazione reddituale. Le indennità assistenziali presentano condizionalità molto rigide – obblighi formativi, partecipazione a percorsi intensivi di ricerca del lavoro, accettazione di offerte congrue – e durate che spesso ricalcano quelle delle indennità assicurative, e non sono cumulabili chiaramente con indennità assicurative ma con regimi di *minum income*. Nel caso italiano, la riforma del Reddito di Cittadinanza (RDC 2019) e la successiva introduzione dell'Assegno di Inclusione (ADI 2024) e del Supporto Formazione Lavoro (SFL 2024) hanno segnato una evoluzione verso un modello che presenta una distinzione più chiara tra protezione contro la disoccupazione e reddito minimo. Il SFL si configura, infatti, come uno strumento che finanziato tramite fiscalità generale e non legato

a requisiti contributivi, può essere classificato a pieno titolo nel novero delle indennità di secondo livello. È rivolto esclusivamente a persone occupabili, opera all'interno del mercato del lavoro e prevede condizionalità stringenti, percorsi personalizzati di attivazione e una durata limitata. L'Assegno di Inclusione (ADI), invece, si colloca nella dimensione del reddito minimo: è destinato a nuclei in condizione di fragilità, soggetti non immediatamente occupabili, famiglie con minori, persone con disabilità o con carichi di cura. Favorendo percorsi di inclusione sociale, la sua logica non è primariamente lavoristica e può operare indipendentemente dall'inserimento nel mercato del lavoro. Il Reddito di Cittadinanza si configurava come una misura ibrida, che combinava entrambe le funzioni: sostegno durante la transizione lavorativa e inclusione sociale, in maniera simile alle indennità di secondo livello del modello tedesco, ma senza però la presenza nel sistema di un reddito minimo distinto, rivolto esclusivamente ai soggetti non occupabili come in Germania. Le misure successive, con l'introduzione dell'Assegno di Inclusione e del Supporto Formazione Lavoro, cercano, quindi, di distinguere in maniera funzionale gli strumenti di attivazione da quelli di inclusione sociale, delineando un'architettura del welfare più coerente con i principi dell'universalismo differenziato. Tale differenziazione non implica la frammentazione del sistema, ma la necessità di costruire percorsi differenziati che contengano una maggiore inclusione del sistema di protezione sociale dei lavoratori verso le occupazioni non standard, differenzino logiche di attivazione nel mercato del lavoro con logiche di inclusione e recupero sociale, mantenendo una continuità nei percorsi di condizionalità che si differenzia a seconda di quale misura il beneficiario sta attraversando. L'obiettivo di un sistema integrato di ammortizzatori sociali di I e II livello è quello di filtrare e, ancor più, prevenire che le transizioni occupazionali delle persone pienamente attivabili degenerino nel tempo in condizioni di marginalità e povertà. In assenza di strumenti tempestivi e inclusivi di tutela contro la disoccupazione, tali situazioni rischiano infatti di scaricarsi interamente sulle politiche di reddito minimo, contribuendo a cronicizzare ciò che dovrebbe restare una fase temporanea di assenza reddituale. Le differenze tra indennità di disoccupazione e reddito minimo emergono con particolare chiarezza quando si analizzano nel dettaglio i parametri istituzionali che regolano gli strumenti nei principali paesi europei. Le condizioni di accesso, gli importi, le durate e la platea dei beneficiari mostrano infatti come ogni paese abbia costruito un equilibrio specifico tra la dimensione lavoristica degli interventi di protezione dalla

disoccupazione e quella sociale, riferibile ai sistemi di ultima istanza. L'analisi di due casi emblematici, come quelli della Spagna e della Francia, caratterizzati da sistemi di protezione dei lavoratori altamente articolati, consente di osservare in modo concreto come tali programmi si distribuiscano lungo l'intero continuum delle possibili situazioni di carenza reddituale. In questi contesti, la tutela delle transizioni occupazionali e il sostegno contro la povertà risultano integrati all'interno di un'unica architettura, con l'obiettivo di evitare che il lavoratore, non adeguatamente supportato nelle prime fasi di difficoltà, esca impoverito dal sistema di protezioni contributive e venga assorbito unicamente dai regimi di contrasto alla povertà. È particolarmente efficace la metafora proposta da Guy Standing, il quale paragona le indennità di primo e secondo livello a dei trapezi: sostegni transitori ai quali l'acrobata-lavoratore può aggrapparsi nel passaggio da un salto occupazionale all'altro. Il reddito minimo, invece, svolge la funzione della rete di sicurezza che interviene solo quando il trapezista perde questi appoggi temporanei e rischia di cadere (Standing 2021). Dal punto di vista teorico, questa metafora evidenzia l'idea – centrale nella letteratura sulle politiche sociali – secondo cui il sistema di protezione del reddito non è un blocco unico, ma una sequenza di strumenti funzionalmente differenziati: alcuni orientati alla continuità occupazionale e alla gestione delle transizioni (le indennità), altri alla prevenzione dell'esclusione sociale (il reddito minimo). Le politiche di disoccupazione operano dunque come dispositivi attivi che sostengono la mobilità e il reinserimento e più risultano estese, tempestive e coordinate, più la rete assistenziale viene utilizzata solo nei casi realmente privi di altri sostegni. Ne deriva che più il sistema delle indennità è efficiente, articolato e capace di intercettare tempestivamente i bisogni, meno persone finiranno per gravare sui regimi assistenziali contro la povertà. In altre parole, un sistema di protezione occupazionale ben progettato svolge una funzione preventiva, riducendo il carico dei sistemi di ultima istanza e garantendo una gestione più ordinata delle transizioni lavorative, limitando i soggetti che accedono al terzo pilastro della protezione sociale, quella appunto del *minum income*. Un pilastro non vincolato alla presenza di una relazione dell'individuo o del nucleo familiare (lontana, vicina, attiva) con il mercato del lavoro. Un'analisi integrata dei sistemi internazionali descritti può rintracciarsi in tre importanti rapporti internazionali (ILO 2021; Gentilini 2022; Spasova *et al.* 2022) che rappresentano in termini globali le dinamiche descritte di evoluzione verso una maggiore complessità dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori. Per definire meglio tali dinamiche

concettuali ci sembra opportuno proseguire il lavoro analizzando due sistemi europei paradigmatici nella rappresentazione e chiara distinzione dei pilastri della protezione sociale dei lavoratori descritti.

5.1 Il sistema di indennità contro la disoccupazione involontaria in Spagna

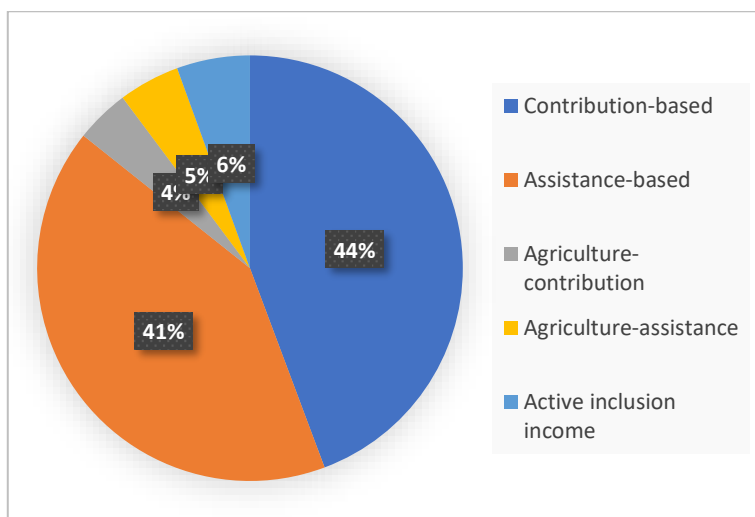
Il sistema di garanzia del reddito per i lavoratori in Spagna si fonda su due pilastri complementari, corrispondenti alle modalità contributive e non contributive del sistema di sicurezza sociale. Mentre il pilastro contributivo risponde a una logica assicurativa, finalizzata a tutelare i lavoratori che hanno versato contributi, il pilastro non contributivo—di natura assistenziale—intende offrire una protezione di base alla popolazione che rimane esclusa dal sistema assicurativo. Negli anni Ottanta del secolo scorso la protezione sociale dei lavoratori in Spagna si è strutturata attorno all'estensione degli strumenti di tutela contro la disoccupazione. Tuttavia, tali strumenti si sono rivelati presto insufficienti rispetto ai nuovi rischi che colpivano soprattutto i disoccupati con più bassi livelli di istruzione, i disoccupati di lunga durata e i nuclei familiari con figli a carico. Per rispondere a tali carenze, a partire dalla fine degli anni Ottanta sono stati potenziati i meccanismi di assistenza per i lavoratori privi dei requisiti contributivi necessari, consolidando così la dimensione non contributiva del sistema di protezione dalla disoccupazione. Alcune criticità del sistema si sono, comunque, manifestate con particolare evidenza durante la crisi finanziaria del 2008, che ha aggravato la discontinuità occupazionale e ampliato il numero di lavoratori caratterizzati da carriere irregolari, lavori a tempo parziale, retribuzioni ridotte e intermittenti, oltre a gruppi più vulnerabili come le famiglie monogenitoriali. Tali trasformazioni hanno evidenziato la limitata capacità degli strumenti assicurativi di fornire una copertura adeguata e di ridurre la povertà e le disuguaglianze (Villar *et al.* 2023). A ciò si aggiunge, in anni più recenti, l'emergere di nuovi profili di rischio legati ai cambiamenti tecnologici e all'espansione del lavoro tramite piattaforma. La crisi pandemica, inoltre, ha portato a una revisione profonda dell'architettura della protezione sociale implementando e rafforzando nuovi schemi di *Short Time Works*, che non tratteremo nel paragrafo, precedentemente poco conosciuti nel sistema spagnolo, definiti ERTES (*expedientes de regulación temporal de empleo*) (Moreira *et al.* 2021). Parallelamente, la pandemia ha

determinato l'introduzione di un terzo pilastro esterno al mercato del lavoro, quindi alle indennità di disoccupazione di I e II livello di carattere non regionale, un reddito minimo introdotto nel 2020 definito *Ingreso Mínimo Vital*. Il presente paragrafo si concentrerà così, su una sintetica panoramica dell'evoluzione della protezione dei lavoratori in Spagna, con particolare attenzione alle indennità di disoccupazione di tipo contributivo e assistenziale, alla loro articolazione, ai criteri di accesso e ai problemi di copertura. L'analisi evidenzia come, pur rimanendo relativamente stabile nell'arco degli ultimi trent'anni, il sistema abbia subito trasformazioni rilevanti soprattutto durante la fase della crisi pandemica.

La protezione contro la disoccupazione in Spagna si articola in diversi strumenti, comprendenti sia misure di tipo assicurativo/contributivo, sia misure di natura assistenziale. Tuttavia, come mostrato nel Grafico 5.1, due di essi concentrano quasi l'85% del totale dei beneficiari. Si tratta di:

- Indennità di disoccupazione contributiva (*Prestación contributiva por desempleo*);
- Indennità di disoccupazione assistenziale (*Subsidio por desempleo*);
- Reddito agricolo di natura contributiva (*Renta agraria*);
- Reddito agricolo di natura assistenziale (*Subsidio agrario*);
- Reddito di Inclusione Attiva (*Renta Activa de Inserción*).

Grafico 5.1. Distribuzione percentuale dei beneficiari per tipologia di strumento di protezione dalla disoccupazione, media gennaio-maggio 2023



Fonte: elaborazione Inapp su dati del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal)

La prestazione assicurativa/contributiva per disoccupazione (*Prestación Contributiva por Desempleo*) tutela la condizione di disoccupazione per coloro che, essendo capaci e disponibili al lavoro, perdono temporaneamente o permanentemente il proprio impiego, oppure subiscono una riduzione dell'orario di lavoro di almeno un terzo, con la corrispondente perdita o riduzione di retribuzione, per una delle cause riconosciute come situazioni legali di disoccupazione. Oltre alla prestazione contributiva generale, esiste uno specifico regime contributivo nel settore agricolo. Qui ci concentreremo sul regime generale. La protezione contro la disoccupazione include i lavoratori occupati nel Regime Generale della Sicurezza Sociale, il personale assunto secondo il diritto amministrativo e i funzionari al servizio delle Pubbliche Amministrazioni che prevedono di contribuire per questa specifica misura. Il Servizio Pubblico Nazionale per l'Impiego (SEPE) è l'ente, sotto il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dell'Economia Sociale, responsabile della gestione e del controllo di queste prestazioni per disoccupazione, eccetto per i lavoratori inclusi nel Regime Speciale della Sicurezza Sociale per i Lavoratori del Mare, la cui gestione e attuazione è affidata all'Istituto Sociale Marittimo.

L'accesso alla protezione contro la disoccupazione richiede di:

- essere affiliati al Sistema di Sicurezza Sociale;
- essere legalmente disoccupati;
- confermare la disponibilità a: cercare attivamente lavoro, accettare un'occupazione adeguata e sottoscrivere un impegno di attività;
- aver coperto un periodo minimo di contribuzione di trecentosessanta giorni nei sei anni precedenti la situazione legale di disoccupazione o al momento della cessazione dell'obbligo contributivo;
- non aver raggiunto l'età ordinaria richiesta in ciascun caso per avere diritto alla pensione di vecchiaia contributiva, salvo che il lavoratore non vi avesse diritto per mancanza del periodo contributivo richiesto o in caso di sospensione del rapporto di lavoro o riduzione dell'orario;
- essere registrati come disoccupati presso il servizio pubblico per l'impiego competente. La registrazione deve essere mantenuta per tutta la durata della prestazione come requisito necessario per riceverla.

La durata dell'indennità dipende da quanti contributi sono stati versati negli ultimi sei anni. Si va da un minimo di 360 giorni di contributi (che danno diritto a

120 giorni di sussidio) fino ad almeno 2.160 giorni di contributi (che danno diritto a 720 giorni di sussidio).

Tavola 5.1 Durata dell'indennità per fasce contributive

Giorni di contributi negli ultimi 6 anni	Durata dell'indennità di disoccupazione
360 giorni	120 giorni (4 mesi)
720 giorni	240 giorni (8 mesi)
1.080 giorni	360 giorni (12 mesi)
1.440 giorni	480 giorni (16 mesi)
1.800 giorni	600 giorni (20 mesi)
2.160 giorni o più	720 giorni (24 mesi)

Fonte: elaborazione Inapp su informazioni del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal)

In pratica, la durata dell'indennità dipende da quanti contributi si sono versati negli ultimi 6 anni. Si parte da 360 giorni di contributi, che danno diritto a 4 mesi di indennità, e si arriva a 2.160 giorni o più, che danno diritto al massimo, cioè 24 mesi di indennità.

L'importo della prestazione per disoccupazione viene calcolato secondo la base regolamentare, cioè la media delle basi contributive degli ultimi 180 giorni lavorativi precedenti la disoccupazione. L'importo della prestazione durante i primi 180 giorni sarà il 70% della base regolamentare, dal giorno 181 sarà il 60% di tale base. Gli importi derivanti da questo calcolo non possono essere inferiori al limite minimo né superiori al limite massimo stabilito dalla legge secondo l'Indicatore Pubblico dei Redditi di Effetti Multipli (IPREM)¹¹⁹ e a seconda che i beneficiari abbiano o meno figli a carico.

Le prestazioni contributive per disoccupazione sono concesse, come abbiamo visto, ai lavoratori iscritti al sistema generale di sicurezza sociale e ai dipendenti pubblici. Inoltre, i lavoratori del mare e dell'agricoltura hanno regimi propri.

¹¹⁹ L'IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) è l'indicatore utilizzato in Spagna come soglia economica per stabilire l'accesso e l'importo di numerose misure assistenziali, tra cui assegni sociali e sussidi di disoccupazione di secondo livello. A differenza dell'ISEE italiano, che misura la situazione economica effettiva della famiglia combinando reddito, patrimonio e composizione del nucleo, l'IPREM non è un indicatore personalizzato: è un valore fisso, identico per tutti, aggiornato annualmente dal Governo. Il suo aggiornamento avviene tramite decisione politica nella legge di Bilancio e tiene conto di inflazione, dinamica salariale, obiettivi redistributivi e vincoli di finanza pubblica. Non si calcola quindi sui redditi delle persone, ma viene fissato come parametro normativo di riferimento; le soglie di accesso alle prestazioni (es. $\leq 1\times$, $1,5\times$ o $2\times$ IPREM) dipendono da questo valore unico, che sostituisce il salario minimo come base per l'eleggibilità nei programmi sociali.

Tuttavia, il sistema è stato criticato per escludere gruppi significativi di lavoratori non appartenenti al pilastro generale della sicurezza sociale o con rapporti di lavoro non standard/atipici. Per colmare questa lacuna, il sistema ha subito negli ultimi anni alcune modifiche volte ad estendere la protezione a questi gruppi. Le principali estensioni sono tre:

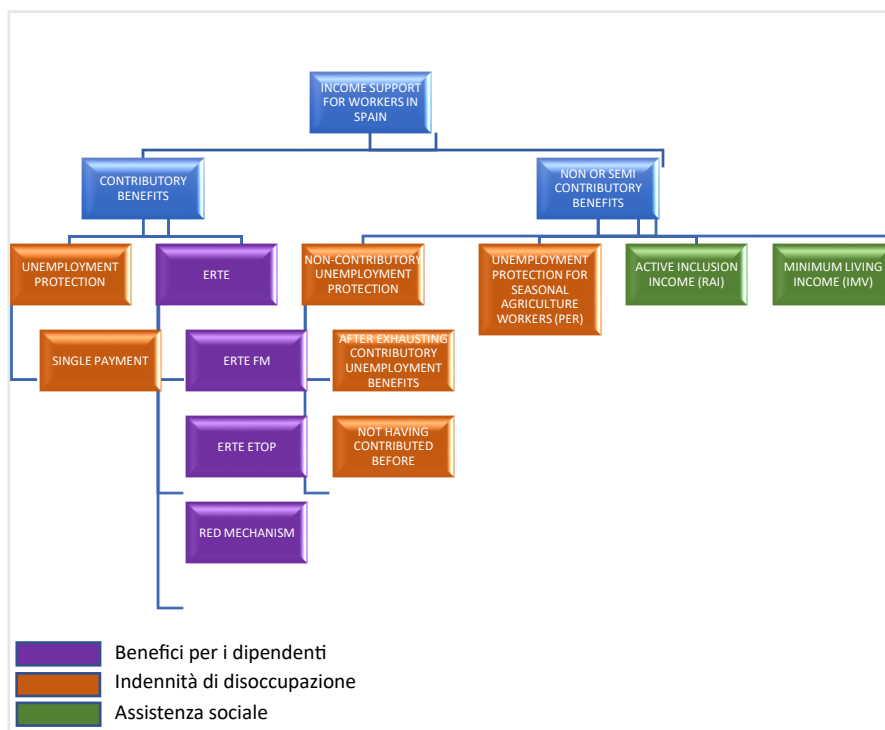
- 1) lavoratori autonomi: nel 2007 è stata creata la '*Prestación por cese de actividad*' (prestazione per cessazione dell'attività) per i lavoratori autonomi, privi di qualsiasi protezione in caso di disoccupazione. Questo regime è stato sviluppato come parte dello Statuto dei Lavoratori Autonomi, inizialmente volontario. Il Real decreto Ley n. 28/2018 ha universalizzato la contribuzione per la cessazione dell'attività dei lavoratori autonomi, rendendola obbligatoria dal 2019, inclusa nella quota versata dagli autonomi. Eccezione: continua ad essere volontaria per i lavoratori agricoli autonomi. La prestazione per cessazione dell'attività mira a fornire un sostegno economico in caso di cessazione involontaria totale dell'attività, temporanea o permanente. La cessazione deve essere debitamente accreditata per accedere al beneficio economico. La protezione include un beneficio economico e il pagamento del contributo previdenziale per contingenze comuni, oltre alla formazione e orientamento professionale dei beneficiari (l'1% della contribuzione deve essere destinato alla loro formazione). L'importo della prestazione è il 70% della media delle basi contributive degli ultimi 12 mesi precedenti la cessazione dell'attività, con un limite applicato all'IPREM a seconda del numero di familiari a carico.
- 2) lavoratori domestici: il Real decreto n. 16/2022 mira a equiparare le condizioni lavorative e previdenziali dei lavoratori domestici a quelle degli altri lavoratori dipendenti. I lavoratori domestici erano uno dei pochi gruppi senza protezione per disoccupazione. La principale novità è che attualmente hanno diritto alla prestazione di disoccupazione e all'assistenza in caso di mancato diritto alle prestazioni contributive.
- 3) lavoratori delle piattaforme e rider: la cosiddetta *Rider's law* (Real decreto n. 12/2021) riconosce i rider della consegna alimentare per piattaforme digitali come lavoratori dipendenti in determinate circostanze, includendoli nella protezione contro la disoccupazione come qualsiasi altro lavoratore subordinato. Tuttavia, il mancato rispetto da parte di aziende come Glovo o Uber Eats ha limitato l'effettivo impatto dell'estensione di questo diritto.

Il sistema non contributivo (o assistenziale) di protezione dalla disoccupazione è destinato ai disoccupati che, per vari motivi, non hanno potuto reinserirsi nel mondo del lavoro o accedere alle prestazioni contributive di disoccupazione. Viene finanziato con la fiscalità generale e consiste in un pagamento economico insieme al versamento dei contributi previdenziali previsti per determinate situazioni. Possono beneficiare delle indennità di disoccupazione non contributive i lavoratori disoccupati che sono registrati come persone in cerca di lavoro, senza aver rifiutato un'offerta di lavoro adeguata o aver rifiutato di partecipare a programmi di inserimento lavorativo, salvo giustificato motivo, ad azioni di formazione, e che non dispongono di un reddito mensile superiore al 75% del salario minimo. La durata e l'importo delle prestazioni e dei contributi previdenziali dipendono dal tipo di sussidio a cui ha diritto il beneficiario, in base a circostanze quali le responsabilità familiari del richiedente, l'età, la mancanza di reddito e, in alcuni casi, altre circostanze personali. Come ad esempio lavoratori che hanno esaurito l'indennità di disoccupazione contributiva e hanno responsabilità familiari, lavoratori di età superiore ai 45 anni che hanno esaurito l'indennità contributiva anche se privi di responsabilità familiari, lavoratori che, al verificarsi della situazione giuridica di disoccupazione, non hanno coperto il periodo minimo di contribuzione per accedere a un'indennità contributiva, lavoratori in stato di disoccupazione che non possono accedere alle protezioni assicurative con una età superiore ai 52 anni, persone rilasciate dal carcere e non aventi diritto all'indennità di disoccupazione, a condizione che la privazione della libertà sia durata più di sei mesi, lavoratori dichiarati invalidi a seguito di una revisione del fascicolo per il miglioramento di una situazione di invalidità grave, invalidità permanente assoluta o totale per la professione abituale, lavoratori emigranti spagnoli che, essendo tornati da paesi al di fuori dello spazio economico europeo o con i quali non esiste un accordo sulla protezione della disoccupazione, dimostrano di aver lavorato per almeno dodici mesi negli ultimi sei anni in tali paesi dalla loro ultima partenza dalla Spagna e non hanno diritto all'indennità di disoccupazione. Come nel caso delle prestazioni contributive, anche le prestazioni di disoccupazione assistenziali non hanno subito grandi trasformazioni negli ultimi anni. Tuttavia, il governo ha incluso nel Piano di ripresa e resilienza (Componente 23) l'impegno a riformare le prestazioni di disoccupazione assistenziali. L'obiettivo di questa proposta di riforma è semplificare le indennità di II livello e ridurre le lacune di copertura. Nello specifico il livello di protezione contro la disoccupazione (non contributivo) del

sistema spagnolo è costituito da specifici programmi per le persone in situazioni di disoccupazione temporanea gestiti dal Servizio pubblico statale per l'occupazione (SEPE). Una delle caratteristiche della recente evoluzione dei sussidi di disoccupazione di II livello è stata la crescente incorporazione di misure di attivazione sempre più rigide che cercano di favorire un maggior numero di transizioni verso la partecipazione al mondo del lavoro per evitare la cronicizzazione dei programmi.

Ulteriore articolazione delle Indennità contro la disoccupazione non assicurative previste dal sistema spagnolo è la *Renta Activa de Inserción* (RAI). L'obiettivo della RAI è quello di aumentare le opportunità di reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori disoccupati con particolari esigenze economiche e difficoltà di inserimento lavorativo che hanno esaurito entrambe le indennità contro la disoccupazione di I e II livello. Comprende politiche attive per l'occupazione gestite dai Servizi pubblici per l'impiego.

Grafico 5.2 Rappresentazione schematica del sistema di Protezione sociale in Spagna



Fonte: Inapp (Inapp e De Minicis 2023)

5.2 Protezione sociale dei lavoratori in Francia

Negli ultimi anni la Francia ha intrapreso diverse misure volte a rendere il mercato del lavoro più flessibile e adattabile, tra cui riforme del diritto del lavoro, formazione professionale, riforme dei sussidi di disoccupazione e iniziative per la disoccupazione giovanile, nonché un crescente dialogo sociale e modifiche ai contratti di lavoro per consentire margini migliori nell'organizzazione della forza lavoro. La *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, entrata in vigore nell'agosto 2015, era un pacchetto completo di riforme economiche che aveva come obiettivo principale di stimolare la crescita economica e migliorare la competitività attraverso la semplificazione delle normative commerciali, l'incoraggiamento degli investimenti e la promozione della flessibilità del mercato del lavoro, affrontando al contempo alcune questioni sociali e di uguaglianza. Le politiche attive del mercato del lavoro hanno contribuito ad avviare il processo di modernizzazione del mercato del lavoro francese con l'introduzione di strumenti come il *Compte Personnel de Formation* (CPF) nel 2015, un sistema di conti personali di formazione che offre la possibilità di accumulare crediti formativi nel corso della carriera professionale di un individuo. A differenza dei modelli tradizionali che si concentrano principalmente sui disoccupati, il CPF estende in modo proattivo i suoi benefici alle persone attualmente occupate, promuovendo l'apprendimento permanente, quindi un mercato del lavoro più inclusivo e dinamico e la riduzione della disoccupazione di lunga durata. Nel 2016, la legge *El Khomri (Loi Travail)* ha introdotto modifiche ai contratti di lavoro, all'orario di lavoro e alle trattative tra datori di lavoro e dipendenti. Il Piano d'azione per la crescita e la trasformazione delle imprese (PACTE) è stato approvato nell'aprile 2019 per favorire lo sviluppo economico e la crescita delle imprese. Ha introdotto misure volte a semplificare le normative, facilitare gli investimenti e promuovere l'imprenditorialità, affrontando al contempo le responsabilità sociali e ambientali delle imprese. Alcune delle innovazioni includono la riduzione della durata obbligatoria dei contratti a tempo determinato e la promozione della partecipazione dei dipendenti agli utili. Una questione fondamentale relativa alla flessibilità del mercato del lavoro riguarda tuttavia l'aumento del lavoro precario e dei contratti a tempo determinato. Il dibattito su queste tipologie di lavoro e su come fornire la migliore rete di sicurezza sociale alle situazioni di lavoro flessibili è ancora in corso e continua a rappresentare una sfida per i responsabili politici. Parallelamente alle riforme

sopra menzionate, negli ultimi anni sono stati apportati diversi altri cambiamenti al mercato del lavoro francese. Per promuovere l'autosufficienza tra le persone economicamente più svantaggiate, nel 2013 il governo francese ha sviluppato un piano pluriennale di lotta alla povertà e di inclusione sociale¹²⁰; è stato creato il bonus di attività (*prime d'activité*), un sussidio per i lavoratori che è entrato in vigore il 1° gennaio 2016 con l'obiettivo di alleviare la povertà dei lavoratori. Di seguito presenteremo una panoramica delle principali misure contributive e non contributive per i lavoratori in Francia (Indennità di I e secondo livello e misure per i *working poor*).

Sul versante delle misure assicurative/contributive, l'assicurazione tradizionale contro la disoccupazione (*Assurance Chômage*) in Francia è un regime di previdenza sociale che fornisce, tra gli altri servizi¹²¹, assistenza finanziaria alle persone aventi diritto che hanno perso involontariamente il lavoro¹²². L'iscrizione al programma è automatica¹²³ per coloro che soddisfano i requisiti di ammissibilità elencati di seguito. Le prestazioni sono erogate nell'ambito dell'ARE (*Allocation d'aide au retour à l'emploi*) e sono calcolate in base al salario precedente della persona e alla durata della disoccupazione. La durata dell'indennità è determinata da una serie di fattori, tra cui l'età e la durata della carriera lavorativa. La durata massima è di 18 mesi (27 mesi per le persone di età pari o superiore a 55 anni), che può essere prorogata di 6 mesi (9 mesi per le persone di età superiore a 55 anni) in caso di condizioni macroeconomiche sfavorevoli. L'*Assurance Chômage* francese è concepita come un regime assicurativo obbligatorio al quale i datori di lavoro privati e pubblici contribuiscono con il 4,05% dello stipendio lordo (*contribution patronale*) fino a

¹²⁰ Vedi <https://www.gouvernement.fr/action/les-aides-en-faveur-des-plus-modestes>.

¹²¹ Altri servizi fondamentali includono assistenza nella ricerca di lavoro, formazione e sviluppo delle competenze, servizi di collocamento, sostegno all'integrazione sociale e professionale.

¹²² Dal 2019 anche i lavoratori autonomi con attività non redditizie (ovvero con un calo certificato di almeno il 30% del reddito dichiarato) hanno diritto all'*Allocation des Travailleurs Indépendants (ATI)* (Pôle Emploi, 2022). Il 1° aprile 2022 l'importo forfettario delle prestazioni è stato adeguato al reddito precedente con un importo minimo di 19,73 euro al giorno (circa 600 euro al mese) e un massimo di 26,30 euro al giorno (circa 800 euro al mese). È finanziato dal sistema sociale generale e non attraverso i contributi del singolo lavoratore.

¹²³ Per avere diritto all'indennità di disoccupazione è tuttavia obbligatorio registrarsi come persona in cerca di lavoro presso l'agenzia francese per la disoccupazione. Dopo un periodo di attesa di sette giorni viene versato il primo mese dell'indennità ARE.

un importo massimo mensile di 594 euro (nel 2023)¹²⁴, con un reddito imponibile massimo pari a quattro volte il massimale mensile di sicurezza¹²⁵.

Attualmente l'indennità di disoccupazione consiste nell'importo più elevato tra:

- il 40,4% della retribuzione giornaliera di riferimento del lavoratore + 12,71 euro;
- 57% della retribuzione giornaliera di riferimento del lavoratore.

L'indennità giornaliera minima è di 31 euro, mentre quella massima è di 274,80 euro (ovvero il 75% della retribuzione giornaliera di riferimento). Per avere diritto e continuare a ricevere l'indennità di disoccupazione, gli individui devono soddisfare sette requisiti principali. Questi includono:

- essere registrati come disoccupati presso *Pôle emploi* entro 12 mesi dalla fine del contratto;
- non aver raggiunto l'età pensionabile;
- aver lavorato per almeno 6 mesi nei 24 mesi precedenti (o 36 mesi per coloro che hanno almeno 53 anni alla data del loro ultimo contratto di lavoro);
- Il richiedente deve essere disoccupato involontariamente o deve aver rassegnato le dimissioni per motivi legittimi e aver presentato un piano di cambiamento di carriera sostanziale approvato da un comitato regionale;
- deve essere fisicamente idoneo al lavoro;
- deve essere impegnato in una ricerca di lavoro continua con un piano di occupazione personalizzato (*projet personnalisé d'accès à l'emploi*);
- deve risiedere nell'area geografica coperta dal programma di assicurazione contro la disoccupazione francese.

In caso di offerte di lavoro ragionevoli, non deve rifiutare più di un'offerta di lavoro¹²⁶. Se i richiedenti l'indennità di disoccupazione non adempiono ai propri obblighi, le loro prestazioni possono essere sospese. Altri obblighi includono la partecipazione agli appuntamenti obbligatori fissati dal *Pôle emploi* e la partecipazione a programmi di formazione. La durata dell'interruzione della prestazione varia da 1 a 4 mesi a seconda del tipo di infrazione. In caso di

¹²⁴ A partire dal 1° gennaio 2019, solo i datori di lavoro contribuiscono al regime assicurativo, poiché il contributo dei dipendenti dello 0,90% (*contribution salariale*) è stato abolito.

¹²⁵ *Plafond de la sécurité social* (PASS).

¹²⁶ Un'offerta di lavoro ragionevole tiene conto del livello di istruzione e delle competenze professionali, nonché della situazione personale e familiare, delle aspirazioni lavorative in termini di salario, orario di lavoro, settore di attività, ruolo e sede di lavoro.

dichiarazione di informazioni false, il pagamento delle prestazioni può essere sospeso in modo permanente. La riforma del 2019¹²⁷ mirava a ridurre le disuguaglianze relative ai contratti a tempo determinato, a fornire incentivi per il ritorno al mercato del lavoro e a diminuire le disparità tra i beneficiari. Doveva essere attuata tra il 2019 e il 2021, ma la pandemia di Covid-19 ha modificato il calendario. Tuttavia, una prima parte della riforma è entrata in vigore il 1° novembre 2019, con le seguenti novità principali¹²⁸:

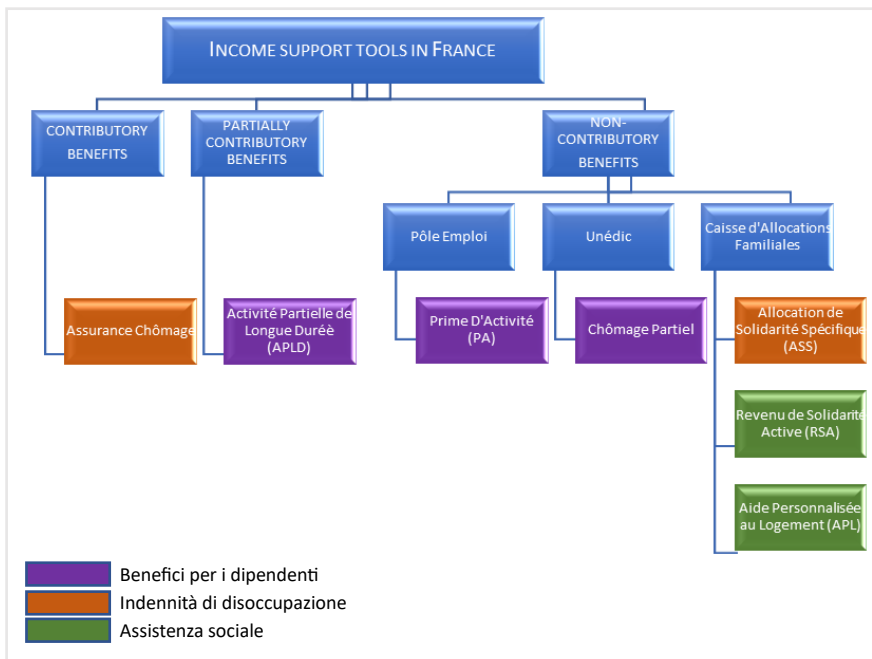
- accesso alle indennità di disoccupazione: per ricevere le indennità, i lavoratori devono aver lavorato 6 mesi invece di 4 mesi in un periodo di 24 mesi (36 mesi per i lavoratori di età superiore ai 53 anni), anziché i precedenti 28 mesi (36 mesi per i lavoratori di età superiore ai 53 anni). Le vecchie regole si applicano ai lavoratori il cui ultimo contratto è scaduto prima del 1° novembre 2019;
- ricarica (*rechargement*) delle indennità: per avere nuovamente diritto alle indennità, sono ora necessari sei mesi di lavoro invece del precedente mese. Se l'ultimo giorno dell'ultimo impiego era antecedente al 1° novembre 2019, il lavoratore disoccupato che aveva lavorato per 1 mese aveva diritto a un equivalente di 1 mese di indennità;
- regressività dell'indennità: dopo sei mesi di indennità e un'indennità giornaliera superiore a 84,33 euro (circa 4500 euro lordi), l'indennità di disoccupazione veniva ridotta del 30%. Questa regola non si applicava alle persone di età superiore ai 57 anni;
- i lavoratori autonomi che cercavano attivamente un lavoro ricevevano un pagamento mensile forfettario di 800 euro per un periodo non rinnovabile di 6 mesi, noto come *Allocation des Travailleurs Indépendants (ATI)*, a determinate condizioni (2 anni di attività, cessazione dell'attività a causa di liquidazione o riorganizzazione giudiziaria¹²⁹, reddito annuo minimo di 10.000 euro nei due anni precedenti e reddito personale inferiore al *Revenu de Solidarité Active (RSA)*, reddito minimo per i lavoratori disoccupati e sottoccupati);
- i dipendenti che si dimettono per riqualificarsi professionalmente hanno ora diritto all'indennità di disoccupazione a determinate condizioni.

¹²⁷ Decreti n. 2019-797 e n. 2019-796 del 26 luglio.

¹²⁸ Vedi anche <https://www.pole-emploi.fr/region/pays-de-la-loire/actus-agenda/actualite/reforme-assurance-chomage-2019-2.html>.

¹²⁹ *Redressement judiciaire*.

Grafico 5.3 Rappresentazione del sistema di Protezione sociale in Francia



Fonte: Inapp (Inapp e De Minicis 2023)

Per quanto attiene le misure assistenziali, il *Prime d'activité* (PA) è un tipo di prestazione lavorativa introdotta dal governo nel 2016, che fornisce sostegno finanziario ai lavoratori a basso reddito per integrare il loro reddito. Tale misura ha sostituito il precedente bonus di occupazione (PPE). Il calcolo dettagliato del PA è complesso e si basa su una somma forfettaria che varia a seconda della composizione del nucleo familiare e del numero di figli a carico, a cui deve essere aggiunto il 61% dell'importo del reddito professionale del nucleo familiare. Le risorse familiari prese in considerazione includono i redditi da attività lavorative, gli assegni familiari, le indennità di disoccupazione, le pensioni, i redditi mobili e immobili e gli aiuti per l'alloggio. È calcolato su una scala mobile, il che significa che l'importo dell'indennità diminuisce all'aumentare del reddito della persona. Il PA è gestito dall'agenzia di sicurezza sociale del governo francese, la *Caisse d'Allocations Familiales* (CAF), ed è finanziato dalle imposte nazionali.

L'*Allocation de Solidarité Spécifique* (ASS) è un'indennità contro la disoccupazione assistenziale erogata dal governo francese a sostegno dei

disoccupati che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione assicurativa. Il sussidio è destinato alle persone che sono iscritte come disoccupate da almeno 12 mesi e che sono attivamente alla ricerca di un lavoro ma non riescono a trovarlo. L'ASS fornisce un'indennità mensile di 545,21 euro (ovvero 18,17 euro al giorno) alle persone aventi diritto. Le risorse mensili devono essere inferiori a 1.272,16 euro per i single e inferiori a 1.999,11 euro per le coppie. I richiedenti che hanno lavorato per almeno 5 anni negli ultimi 10 anni (riduzione di 1 anno per ogni figlio cresciuto, fino a un massimo di 3 anni) ricevono l'ASS per un periodo di 6 mesi, rinnovabile se le condizioni di ammissibilità sono ancora soddisfatte. L'ASS è gestito dall'agenzia di sicurezza sociale del governo francese, la *Caisse d'Allocations Familiales* (CAF), ed è finanziato dalle imposte nazionali.

5.3 Riflessioni finali

I sistemi di protezione sociale di Spagna e Francia costituiscono esempi paradigmatici di strutture complesse, articolate e flessibili, che tentano di adattarsi alle profonde trasformazioni del mercato del lavoro. Come osservava Accornero, nella transizione post-fordista si assiste a un passaggio “dal lavoro ai lavori” sottolineando come la stessa natura del lavoro si sia progressivamente frammentata rispetto ai modelli standardizzati fordisti, chiamando in causa non solo le forme di regolazione nel mercato del lavoro ma anche la capacità di inclusione dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori. Tale dinamica necessita di una suddivisione della spesa per il finanziamento del sistema chiara, orientata verso una maggiore razionalizzazione delle fonti, al fine di garantire un impiego più efficiente delle risorse pubbliche e di prevenire utilizzi non corretti dei fondi (contributivo, finanziario) in riferimento alla specifica natura della misura che si va a finanziare. Appare necessaria oggi, quindi, una complessità istituzionale dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori che permetta di integrare organicamente prestazioni contributive e non contributive contro la disoccupazione, sostegni assistenziali contro la povertà lavorativa e regimi di reddito minimo esterni al mercato del lavoro, mantenendo una distinzione sostanziale tra i diversi strumenti all'interno, però, di una sistematicità organica del sistema. Le strutture di protezione sociale analizzate non si configurano come dispositivi sovrapposti o disarticolati, ma come insiemi coordinati di interventi in

grado di accompagnare i lavoratori nei passaggi tra diverse condizioni di vulnerabilità. Esse garantiscono un continuum di tutela attraverso una diversificazione delle misure, modulata in funzione della posizione dell'individuo e inserita all'interno di processi di condizionalità forte che regolano gli interventi di sostegno al reddito. In questo modo si realizza ciò che l'ILO definisce *universalismo differenziato*: non l'estensione indifferenziata di un medesimo intervento categoriale a tutti i diversi soggetti lavorativi, bensì l'integrazione coerente di misure tra loro diverse, finalizzate a garantire una tutela del reddito adeguata e calibrata sulle differenti condizioni contrattuali dei lavoratori in una epoca post-fordista. In Italia, l'introduzione di una misura di protezione contro la disoccupazione non contributiva (SFL) rappresenta un passo importante verso la costruzione di un sistema più articolato. Come evidenziato nel capitolo 1, una più equilibrata ripartizione tra finanziamento assicurativo e fiscalità generale nelle indennità di I livello — eventualmente accompagnata da un rafforzamento della componente contributiva — consentirebbe di utilizzare in modo più razionale le risorse della fiscalità generale. Come, ad esempio, un rafforzamento della condizionalità e della estensione della misura di II livello italiana l'SFL. Un incremento della componente contributiva delle indennità di disoccupazione di I livello, liberando e razionalizzando risorse della fiscalità generale verso interventi destinati a soggetti oggi esclusi dalla protezione nel mercato del lavoro (lavoratori contingenti, autonomi non imprenditoriali, disoccupati di lunga durata, lavoratori occasionali, lavoratori tramite piattaforme), potrebbe garantire un sistema più organico, includendo un numero più ampio di soggetti attivi nella protezione sociale. In questo modo, un insieme più vasto di lavoratori in difficoltà verrebbe fatto transitare verso interventi basati su logiche di forte condizionalità e attivazione, riducendo il ricorso a misure assistenziali di reddito minimo. La maggiore articolazione e razionalizzazione della spesa sociale funzionerebbe come un filtro aggiuntivo di sostegno e attivazione nel mercato del lavoro, garantendo un uso più efficiente delle risorse e contribuendo, nel complesso, a una sostanziale diminuzione della spesa assistenziale, distribuita in modo più coerente tra strumenti di diversa natura. La spesa assistenziale destinata a interventi di contrasto alla povertà si ridurrebbe, poiché un sistema di protezione contro la disoccupazione più articolato e inclusivo coinvolgerebbe un maggior numero di soggetti nel mercato del lavoro, evitando che essi raggiungano condizioni di povertà grazie a un reinserimento tempestivo nel mercato del lavoro. Non è un caso che, in sistemi complessi e articolati del sistema di

protezione sociale dei lavoratori la quota contributiva delle indennità assicurative sia sensibilmente più elevata rispetto all'Italia. In Francia, secondo i dati Unédic relativi al 2023, circa il 62% delle risorse dell'*assurance-chômage* proviene da contributi legati al lavoro, prevalentemente a carico delle imprese, mentre il restante 38% deriva da risorse di natura fiscale, in particolare dalla frazione della CSG¹³⁰ destinata all'Unédic¹³¹. In Spagna, l'ordine di cotizzazione¹³² 2024/2025 stabilisce che, per le indennità di I livello è suddivisa tra 5,50% a carico del datore di lavoro e 1,55% a carico del lavoratore, con una ripartizione pari a circa 78% di onere contributivo sull'impresa e 22% sul lavoratore, mentre il ricorso diretto alla fiscalità generale per finanziare le indennità contributive risulta estremamente limitato (Orden PJC/51/2024, de 29 de enero — *Normas de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2024* (BOE-A-2024-1691). Quote di distribuzione delle risorse per le indennità assicurative molto lontane dal contesto italiano in cui permane uno squilibrio cronico che rischia di snaturare la stessa funzione e natura dell'assicurazione sociale contro la disoccupazione.

¹³⁰ In Francia, il sistema di protezione contro la disoccupazione gestito dall'Unédic è finanziato per circa il 62% attraverso contributi legati al lavoro, principalmente a carico delle imprese, e per il restante 38% tramite la fiscalità generale, sotto forma della quota della CSG (*Contribution Sociale Généralisée*) destinata all'Unédic. Questa combinazione di finanziamento contributivo e fiscale consente di garantire la sostenibilità del sistema e di integrare in modo efficace le risorse pubbliche con quelle derivanti dal mondo del lavoro, evitando eccessi nella quota derivante dalla fiscalità generale.

¹³¹ L'Unédic (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) è l'ente francese che gestisce l'*assurance chômage*, cioè il sistema di assicurazione contro la disoccupazione per i lavoratori dipendenti in Francia.

¹³² L'ordine di cotizzazione è quanto devono pagare i lavoratori e le imprese alla Seguridad Social per la pensione, la disoccupazione, la malattia e altri servizi sociali. Chi paga cosa: la quota del lavoratore e la quota del datore di lavoro. È aggiornato ogni anno e va seguito obbligatoriamente da tutti. Per esempio, per la disoccupazione nel 2024/2025 su un totale del 7,05%, 5,50% lo paga il datore di lavoro e 1,55% il lavoratore. In pratica, è il foglio ufficiale che dice come versare i contributi sociali.

Bibliografia

Bibliografia citata

- Accornero A. (2005), Nuovi lavori e rappresentanza, *Diritto delle relazioni industriali: rivista della Associazione lavoro e ricerche*, 15, n.1, pp.60-69
- Anastasia B., Santoro G. (2018), Jobs Act: politiche attive e ammortizzatori sociali, *Economia Italiana*, n.2-3, pp.37-70
- Anastasia B., Bertazzon L., Disarò M., Emireni G., Rasera M. (2011), *Chi percepisce l'indennità di disoccupazione? Tassi di copertura e selettività dei requisiti richiesti*, Tartufi n.38, Mestre Venezia, Veneto Lavoro
- Bacher J., Wenzig K., Vogler M. (2004), *SPSS TwoStep Cluster - a first evaluation*, Universität Erlangen-Nürnberg, Wirtschafts und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Nürnberg, Sozialwissenschaftliches Institut, Lehrstuhl für Soziologie
- Bozzao P. (2015a), Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme, *Diritti Lavori Mercati*, n.3, pp.519-542
- Bozzao P. (2015b), *Indennità di mobilità*, Voce, Treccani online <[https://www.treccani.it/enciclopedia/indennita-di-mobilita-dir-lav_\(Diritto-on-line\)/>](https://www.treccani.it/enciclopedia/indennita-di-mobilita-dir-lav_(Diritto-on-line)/>)
- Bozzao P. (2015c), Ammortizzatori sociali nel mercato del lavoro, in *Libro dell'anno del Diritto 2016*, Roma, Treccani, par. 3.1.1
- Bozzao P. (2014), *Assicurazione sociale per l'impiego [Aspi]*, Voce, Treccani online <[https://www.treccani.it/enciclopedia/assicurazione-sociale-per-l-impiego-asp_\(Diritto-on-line\)/>](https://www.treccani.it/enciclopedia/assicurazione-sociale-per-l-impiego-asp_(Diritto-on-line)/>)
- 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), *Covid-19 e sostegno al reddito*, Volume III, Bergamo, ADAPT Labour Studies, pp.189-238

- Caponetti B., Deleonardis N., Di Meo R., Di Noia F., Pistore G., Saccaggi M., Sciarpa R. (2020), Una rilettura della disoccupazione involontaria, tra riforme del XXI secolo e principi costituzionali, in Canavesi G., Ales E. (a cura di), *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, Seminari Previdenziali Maceratesi, Macerata, Eum - Centro Edizioni Università di Macerata, pp.249-278
- Chiu T., Fang D., Chen J., Wang Y., Jeris C. (2001), A Robust and Scalable Clustering Algorithm for Mixed Type Attributes in Large Database Environment, in *Proceedings of the 7th ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining 2001*, New York, Association for Computing Machinery, pp.263-268
- Cinelli M. (2012), Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n.2, p.227-272
- Cinelli M. (1991), Un nuovo trattamento privilegiato di disoccupazione: l'indennità di mobilità, *Giustizia Civile*, serie II, p.479
- De Angelis M., Marucci M. (2025), Conoscenza e percezione delle misure di sostegno al reddito in Italia, *Autonomie locali e servizi sociali*, 47, n.3, pp.469-497
- 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
- De Blasio G., De Vincenzi R. (2020), *La disoccupazione amministrativa: prestazioni di sostegno al reddito, copertura e persistenza*, WorkInps Paper n.29, Roma, Inps
- De Blasio G., De Vincenzi R. (2019), *Il sostegno al reddito in caso di disoccupazione: dimensione della politica e caratteristiche dei destinatari dei trattamenti*, Inapp Paper n.17, Roma, Inapp
- De Vincenzi R., Filippi M., (2022), *Nota metodologica per la costruzione di una procedura di selezione della popolazione potenziale della NASpl*, Roma, Inapp
- De Vincenzi R. (2017), Verso una maggiore integrazione tra politiche attive e politiche passive del lavoro, problemi attuativi, *Economia e Società regionale*, n.3, pp.64-100
- De Vincenzi R. (2013), Proposta per una valutazione di efficacia delle politiche di reinserimento lavorativo, *Rassegna Italiana di Valutazione*, XVI, n.56-57, pp.280-311

- Esposito M. (a cura di) (2024), *Rapporto annuale su mercato del lavoro e politiche di genere (Gender policy report 2024)*, Roma, Inapp
- Garofalo D. (2008), *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, Working Paper n.63, Modena e Reggio Emilia, Associazione per gli Studi internazionali e comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali (ADAPT)
- Gatta A., Gallo G., Baldini M. (2025), *Understanding the non-take-up of the Italian Minimum Income Scheme*, WorkInps Paper n.94, Roma, Inps
- Gentilini U. (2022), *Social Protection and Jobs Responses to Covid-19: A Real-Time Review of Country Measures*, Washington (DC), World Bank
- Giubboni S. (2012), *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, il Mulino
- ILO (2025), *Building Rights-Based Unemployment Protection Schemes Guidance from ILO Social Security Standards*, Geneva, International Labour Office
- ILO (2023), *Flagship Report*, Geneva, International Labour Office
- ILO (2021), *World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*, Geneva, International Labour Office
- ILO (1988a), *Employment Promotion and Protection against Unemployment*, Convention n.168, Geneva, International Labour Conference
- ILO (1988b), *Employment Promotion and Protection against Unemployment*, Recommendation n.176, Geneva, International Labour Conference
- Inapp (2024), *Rapporto 2024. Lavoro e formazione: necessario un cambio di paradigma*, Roma, Inapp
- Inapp, De Minicis M. (a cura di) (2023), *Evoluzione dei regimi di protezione sociale dei lavoratori alla prova della crisi pandemica. Un'analisi internazionale*, Inapp Report n.38, Roma, Inapp
- Inapp (2022), *Nota metodologica per la costruzione di una procedura di selezione della popolazione potenziale della NASpl*, Roma, Inapp
- Layard R., Nickell S., Jackman R. (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford, Oxford University Press
- Leombruni R., Paggiaro A., Trivellato U. (2012), *Per un pugno di euro. Storie di ordinaria disoccupazione*, Working Paper n.120, Torino, Laboratorio Ravelli - Collegio Carlo Alberto
- Liso F. (2015), *Le prospettive di riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Libro dell'anno del Diritto 2015*, Roma, Treccani, par. 2.2.3
- Liso F. (2013), *Aspi e tutela dei lavoratori anziani*, in *Libro dell'anno del Diritto 2013*, Treccani, Roma, par. 1.4.1

- Liso F. (2008), *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, Studi in Onore di Edoardo Ghera, Bari, Cacucci
- Marocco M. (2013), *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, WP CSDLE n.192, Catania, Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
- Marocco M. (2010a), Il governo degli ammortizzatori sociali 'alla prova' della crisi, *Economia & Lavoro*, n.44, pp.111-124
- Marocco M. (2010b), Crisi economica e politiche regionali di sostegno al reddito, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n.4, pp.259-282
- Marocco M. (2007), Ammortizzatori sociali. L'ordinamento italiano tra condizionalità crescente e polverizzazione della governance, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n.3, pp.213-230
- Moffitt R., Ko W. (2024), *Unemployment benefits and unemployment*, WP n.13, Belval, IZA World of Labor and Luxembourg Institute of Socio-Economic Research
- Moreira A., León M., Coda Moscarola F., Roumpakis A. (2021), In the eye of the storm horizontal ellipsis again! Social policy responses to COVID19 in Southern Europe, *Social Policy and Administration*, 55, n.2, pp.339-357
- Orlandini G. (2015), La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act, *Questione Giustizia*, n.3, pp.67-75
- Pacifico D. (2023), Il disegno della misura: povertà o lavoro? Un confronto europeo, in Caritas italiana, *Adeguate ai tempi e ai bisogni*, Rapporto 2023 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia, Roma, Caritas italiana, pp.13-35
- Perulli P. (2020), *Il diritto del lavoro oltre la subordinazione. Le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi*, WP CSDLE n.410, Catania, Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
- Renga S. (2021), La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile, in AIDLASS, *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile – Atti del XX Congresso nazionale AIDLASS*, Taranto 28-30 ottobre 2021, vol. 57, Taranto, La Tribuna, pp.245-389
- Renga S. (2018), NASpl e Dis-Coll: principio di solidarietà versus principio assicurativo, *Diritti Lavori Mercati*, n.3, pp.469-490
- Santoro Passarelli G. (2017), *Lavoro etero-organizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di*

trasformazione, WP CSDLE n.327, Catania, Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA"

- Scarpelli F. (2020), Il lavoro autonomo nell'emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto, in Bonardi O., Carabelli U., D'Onghia M., Zoppoli L. (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, Ediesse, pp.229-248
- SEPE (2022), *Informe Annual 2022*, Madrid, Servicio Público de Empleo Estatal
- Spasova S., Ghailani D., Sabato S., Vanhercke B. (2022), *Social protection for atypical workers during the pandemic*, Brussels, European Trade Union Institute
- Standing G. (2021), *The precariat. The new dangerous class*, London, Bloomsbury Academic
- Tiraboschi M. (2003), *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, Roma, Cnel
- Treu T. (2012), Riequilibrio delle tutele e flexicurity, in Magnani M., Tiraboschi M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012 n.92*, Milano, Giuffrè, p.22-35
- Van Oorschot W. (1996), *Modelling non-take-up: the interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt*, in Oorschot W.V., *New Perspectives on the non-Take-up of Social Security Benefits*, Tilburg, Tilburg University Press, pp.7-59
- Villar A., de la Rica S., Gorjón, L. (2023), *El coste social del desempleo en España. El discreto encanto de la recuperación económica*, Bilbao, BBVA Foundation
- Wiemers J. (2025), *Non-Take-Up of Unemployment Benefit II in Germany: A Longitudinal Perspective Using Administrative Data*, Nürnberg, Institute for Employment Research (IAB)
- Zucaro R. (2025), Reddito, discontinuità e professionalità. Cosa rileva l'Isco sul lavoro autonomo?, *La Previdenza Forense*, n.2
- Zucaro R. (2024), *Il diritto all'equilibrio vita-lavoro*, Torino, Giappichelli

Altri testi di riferimento

- AIREF (2023), *Segunda Opinión Ingreso Mínimo Vital*, Madrid, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- AIREF (2022), *Primera Opinión Ingreso Mínimo Vital*, Madrid, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- AIREF (2019), *Los Programas de Rentas Mínimas en España*, Madrid, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

- Arranz-Muñoz J., García-Serrano C., Hernanz V. (2022), *Measuring Universality in Social Protection: a pilot study for Spain*, JRC128773, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Bazzoli M., Marzadro S., Schizzerotto A., Trivellato U. (2018), *Un'esperienza pilota di integrazione di dati amministrativi e di survey per l'analisi dell'evoluzione delle storie lavorative*, FBK-IRVAPP Working Papers n.1, Trento, Research Institute for the Evaluation of Public Policies
- Bernardi A., Cerroni F., De Giorgi V. (2013), *Uno schema standardizzato per il trattamento statistico di un archivio amministrativo*, Working Papers n.4, Roma, Istat
- Card D., Kluge J., Weber A. (2018), What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, *Journal of the European Economic Association*, 16, n.3, pp.894-931
- Carta F., Dalla Zuanna A., Lattanzio S., Lo Bello S. (2022), *Social shock absorbers in Italy: a comparison with the main European countries*, Banca d'Italia – Occasional Papers n. 697, Roma, Banca d'Italia
- Eurofound (2024), *Social protection 2.0: Unemployment and minimum income benefits*, Luxembourg, Publications Office of the EU
- Inps (2025), *Report (mensile) su Cassa integrazione e Disoccupazione*, Roma, Inps
- Inps (2024), *XXIII Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Inps (2023), *XXII Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Inps (2022), *XXI Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Inps (2021), *XX Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Inps (2020), *XIX Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Inapp (2025), *Attuazione del Programma GOL, Nota di monitoraggio Nota di monitoraggio (dati al 30/04/2025)*, Focus Inapp n.12, Roma, Inapp
- MLPS (2025), *Rapporto annuale sulle Comunicazioni Obbligatorie*, Roma, MLPS
- OECD (2024), *Society at a Glance 2024, OECD Social Indicators*, Paris, OECD Publishing
- OECD (2023), *Income support for jobseekers: Trade-offs and current reforms*, Paris, OECD Publishing
- Schmidtke J. (2023), Linking information on unemployment benefit sanctions from different datasets about welfare receipt, *Journal for Labour Market Research*, 57, n.20

Utilizzando le risorse informative dell'Inapp relative agli archivi amministrativi dell'Inps e del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il presente rapporto si propone di fornire alla comunità una panoramica completa e dettagliata delle misure di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti agricoli e non agricoli disoccupati, nonché per i lavoratori parasubordinati. La progettazione e l'implementazione di procedure per l'elaborazione e l'integrazione degli archivi amministrativi hanno permesso di analizzare i modelli di adesione o non-adesione dei beneficiari potenziali del sostegno al reddito e i risultati occupazionali in termini di uscita dalla disoccupazione amministrativa durante il periodo di copertura della misura. Una conoscenza approfondita del quadro normativo, delle prassi, delle caratteristiche del trattamento e delle tipologie di gruppi di beneficiari è un prerequisito per le future valutazioni d'impatto dei fattori che determinano il reinserimento nel mercato del lavoro, comprese le misure politiche attive rivolte ai beneficiari del sostegno al reddito.

