



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il sistema di ammortizzatori sociali in Italia:
aspetti critici nel confronto europeo

di Francesca Carta, Antonio Dalla Zuanna, Salvatore Lattanzio e Salvatore Lo Bello

Giugno 2022

Numero

697



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il sistema di ammortizzatori sociali in Italia:
aspetti critici nel confronto europeo

di Francesca Carta, Antonio Dalla Zuanna, Salvatore Lattanzio e Salvatore Lo Bello

Numero 697 – Giugno 2022

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

IL SISTEMA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN ITALIA: ASPETTI CRITICI NEL CONFRONTO EUROPEO

di Francesca Carta*, Antonio Dalla Zuanna*; Salvatore Lattanzio* e Salvatore Lo Bello*

Sommario

Il presente lavoro analizza il sistema di ammortizzatori sociali (il sussidio di disoccupazione e le integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro) e di politiche attive vigente in Italia e lo confronta con i sistemi prevalenti nei principali paesi europei. L'analisi include gli schemi di reddito minimo garantito in quanto strumenti di ultima istanza per quelle situazioni in cui gli ammortizzatori sociali non sono accessibili o sufficienti. Nel confronto con Germania, Francia e Spagna, il modello italiano appare caratterizzato da limiti nel disegno e nell'implementazione dei singoli istituti più che nel suo impianto complessivo. Gli aspetti più critici riguardano la scarsa implementazione delle politiche attive; l'accesso alle integrazioni salariali da parte di imprese in procinto di cessare l'attività, in contrasto con l'obiettivo della misura di salvaguardare posti di lavoro; i disincentivi all'offerta di lavoro e le iniquità insite nel disegno del Reddito di cittadinanza.

Classificazione JEL: H20, H53, J20, J65, J68.

Parole chiave: sussidio di disoccupazione, integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro, reddito minimo garantito, occupazione.

DOI: 10.32057/0.QEF.2022.0697

Indice

1. Introduzione - Una visione complessiva	5
2. Le misure di sostegno ai disoccupati	10
2.1 Caratteristiche generali	10
2.2 Le politiche passive: il funzionamento e il confronto tra paesi	12
2.3 Le politiche attive: principali caratteristiche e confronto tra paesi	15
2.4 Considerazioni conclusive	19
3. I sistemi di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro.....	22
3.1 Caratteristiche generali	22
3.2 Principali tratti del sistema italiano e confronto tra paesi	22
4. Il reddito minimo garantito.....	31
4.1 Caratteristiche generali	31
4.2 Il Reddito di cittadinanza e gli strumenti vigenti negli altri paesi.....	32
Riferimenti bibliografici.....	39
Appendici	43

* Banca d'Italia, Dipartimento di Economia e Statistica, Servizio Struttura Economica.

1. INTRODUZIONE - UNA VISIONE COMPLESSIVA*

Gli ammortizzatori sociali sono strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori che fronteggiano periodi di mancanza di impiego o di riduzione dell'attività lavorativa. I sistemi esistenti prevedono tipicamente diversi istituti aventi finalità distinte: il presente lavoro analizza il caso italiano e lo confronta con i sistemi di ammortizzatori sociali dei principali paesi europei. L'analisi include anche gli schemi di reddito minimo garantito che, sebbene non mirino esplicitamente a sostenere i redditi in caso di perdita dell'impiego, fungono da strumenti di ultima istanza laddove vengano meno le condizioni di accesso agli ammortizzatori sociali o questi risultino insufficienti.

I diversi strumenti: un quadro generale – Il sussidio di disoccupazione è lo strumento designato a fronteggiare gli eventi di disoccupazione involontaria: in sostituzione del salario, il disoccupato riceve un'indennità mensile (politica passiva). Poiché la percezione di un trasferimento durante il periodo di disoccupazione potrebbe incentivare i beneficiari a ritardare la ricerca di un nuovo impiego, l'erogazione del sussidio è spesso condizionata alla partecipazione a programmi volti a facilitarne il reimpiego. L'insieme di tali programmi, che vanno dalle attività di formazione a quelle di accompagnamento nella ricerca di lavoro, definisce le cosiddette "politiche attive" poiché, a differenza dei sussidi, prevedono il coinvolgimento attivo di chi vi partecipa.

Laddove per condizioni congiunturali negative vi sia la necessità di ridurre o sospendere l'attività lavorativa, i sistemi di ammortizzatori sociali europei prevedono un diverso istituto, l'integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro. L'obiettivo di questi strumenti è quello di preservare l'occupazione, fornendo a lavoratori e datori di lavoro uno strumento assicurativo in caso di *shock* avversi, che permette ai primi di salvaguardare il trattamento economico, e ai secondi di conseguire una riduzione del costo del lavoro senza privarsi delle professionalità impiegate. Durante le crisi economiche le integrazioni salariali permettono di non distruggere *match* efficienti, evitando l'incremento dei tempi e dei costi di ricerca del personale e di formazione durante le fasi di ripresa.

Infine, il reddito minimo garantito rappresenta un intervento di ultima istanza, che integra le risorse dei nuclei familiari che versano in situazione di disagio economico. Sebbene si tratti di un istituto esplicitamente mirato al contrasto della povertà e non necessariamente legato all'assenza di occupazione, il reddito minimo garantisce una protezione anche nelle situazioni in cui la mancanza di un impiego si protragga oltre il periodo di percezione degli ammortizzatori sociali o non vi si abbia diritto o questi risultino insufficienti. Gli schemi di reddito minimo garantito prevedono inoltre misure di politica attiva per i beneficiari che sono in grado di svolgere un'attività lavorativa.

Un buon disegno dei singoli istituti relativi ai diversi tipi di ammortizzatori sociali è fondamentale per un funzionamento efficiente del mercato del lavoro e per l'equità sociale, alla luce anche del fatto che i diversi strumenti presentano delle forti complementarità tra loro: spesso si riferiscono a platee contigue di lavoratori e gli incentivi forniti da uno specifico strumento hanno impatto sulla fruizione degli altri.

Il caso italiano – Nel nostro paese il sistema attuale di ammortizzatori sociali è il frutto di un lungo processo di riforma avviatosi nel 2012, con l'obiettivo di superare il precedente approccio categoriale, che riservava l'accesso ai benefici a gruppi definiti in base allo status occupazionale o all'età. Questa segmentazione si rivelava spesso iniqua, inefficiente e insufficiente a fronteggiare i bisogni dei lavoratori in un mercato del lavoro più flessibile ed eterogeneo (Brandolini, 2008). La crisi pandemica

* Ringraziamo Fabrizio Balassone, Giulia Bovini, Federico Cingano, Roberto Torrini ed Eliana Viviano per i loro preziosi commenti. Le opinioni espresse nell'articolo sono degli autori e non coinvolgono l'Istituzione di appartenenza.

ha poi mostrato la necessità di accrescere ulteriormente il grado di copertura dei diversi strumenti. In questo studio si descrive il sistema vigente in Italia, così come recentemente riformato anche dalla legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021), e lo si confronta con quello dei principali paesi dell'area dell'euro.

In Italia l'indennità mensile di disoccupazione prende il nome di Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI). Questa copre tutti coloro che si trovano in stato di disoccupazione dopo aver concluso involontariamente un contratto di lavoro subordinato. I percettori di NASpI sono tenuti a partecipare a programmi di politiche attive, che possono riguardare il supporto alla ricerca di un nuovo impiego o i tirocini e i programmi di formazione per aggiornare le proprie competenze. Questi servizi sono offerti dai Centri per l'Impiego, uffici gestiti in maniera indipendente da ogni Regione a cui possono rivolgersi anche i disoccupati che non ricevono la NASpI.

Con la Cassa Integrazione Guadagni (CIG), invece, ci si riferisce comunemente a tutti gli schemi di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro. La CIG, fin dalla sua introduzione nell'immediato secondo dopoguerra, ha svolto un ruolo preponderante nel sistema degli ammortizzatori sociali italiano. Disegnata per consentire alle imprese industriali e delle costruzioni di far fronte a temporanee riduzioni della produzione, è stata poi estesa anche alla gestione di casi di ristrutturazione aziendale. Ad oggi copre l'universo delle imprese, senza esclusione di alcun comparto economico¹.

Il Reddito di cittadinanza (RdC), infine, è lo schema italiano di reddito minimo garantito. L'RdC è stato introdotto nel 2019 in sostituzione del Reddito d'inclusione (ReI) – la prima misura universale di contrasto alla povertà, adottata all'inizio del 2018 – con la funzione di rete di protezione di ultima istanza per quelle famiglie non in grado di provvedere ai propri bisogni minimi di sussistenza. Quando i beneficiari sono in grado di svolgere un'attività lavorativa e la condizione di povertà è attribuibile alla mancanza di occupazione, la percezione dell'RdC è condizionata alla partecipazione a programmi di politica attiva da parte dei percettori.

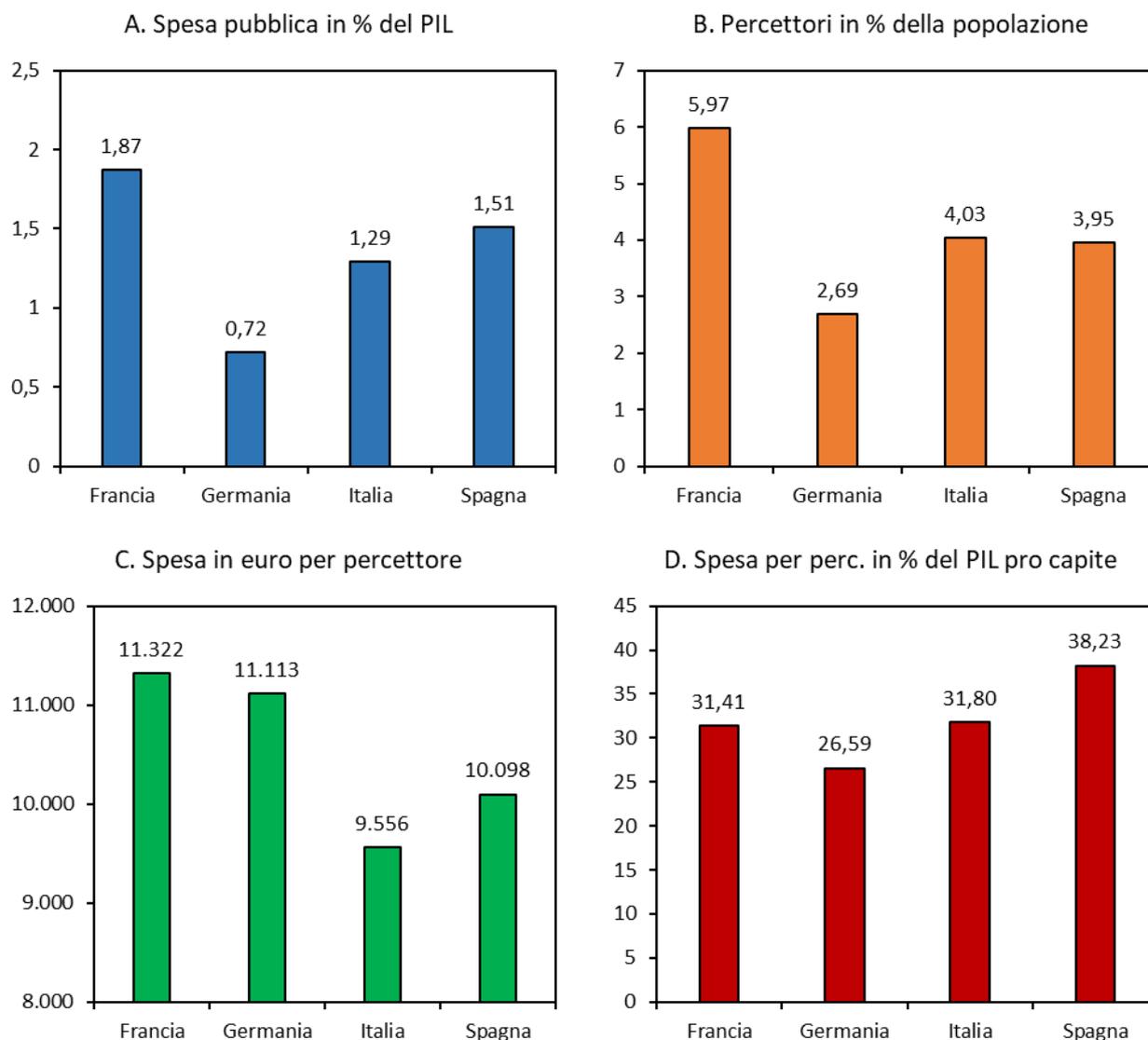
Il confronto con gli altri paesi e principali criticità – Il sistema italiano di ammortizzatori sociali ha, almeno in linea teorica, tutti gli elementi presenti anche nelle altre principali economie europee per rispondere a *shock* che colpiscano il sistema produttivo. La spesa totale per ammortizzatori sociali² nel nostro paese, pari all'1,3 per cento del PIL nel 2019 (Figura 1, pannello A), benché inferiore al corrispondente valore per la Francia (1,9 per cento), è in linea con quanto osservato in Spagna e superiore al dato registrato in Germania (0,7 per cento); la differenza rispetto alla Francia riflette in parte la minore quota di soggetti che accedono a questi strumenti nel nostro paese (Figura 1, pannello B). La spesa per percettore, in termini assoluti, è inferiore alle altre economie europee (Figura 1, pannello C), ma in linea con Francia e Germania se rapportata al PIL pro capite (Figura 1, pannello D). Rispetto agli altri paesi, la spesa risulta maggiormente sbilanciata a favore delle integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro, caratteristica ulteriormente rafforzata dalla legge di bilancio per il 2022 (Figura 2)³.

¹ La legge di bilancio per il 2022 ha esteso la copertura degli schemi di integrazione salariale anche alle imprese piccole (con meno di 5 dipendenti) del settore dei servizi, precedentemente escluse.

² L'aggregato di spesa preso in considerazione comprende la spesa per sussidi di disoccupazione, per gli schemi di integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro e per gli strumenti di reddito minimo garantito.

³ [Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2022-2024](#), traccia della testimonianza del Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia F. Balassone, Senato della Repubblica e Camera dei deputati, Roma, 23 novembre 2021.

Figura 1 – Spesa pubblica per ammortizzatori sociali e percettori



Note: Valori riferiti all'anno 2019. La spesa per ammortizzatori sociali include sussidi di disoccupazione, integrazione salariale e reddito minimo. Il dato della Spagna include anche le spese per risarcimenti dai fallimenti.

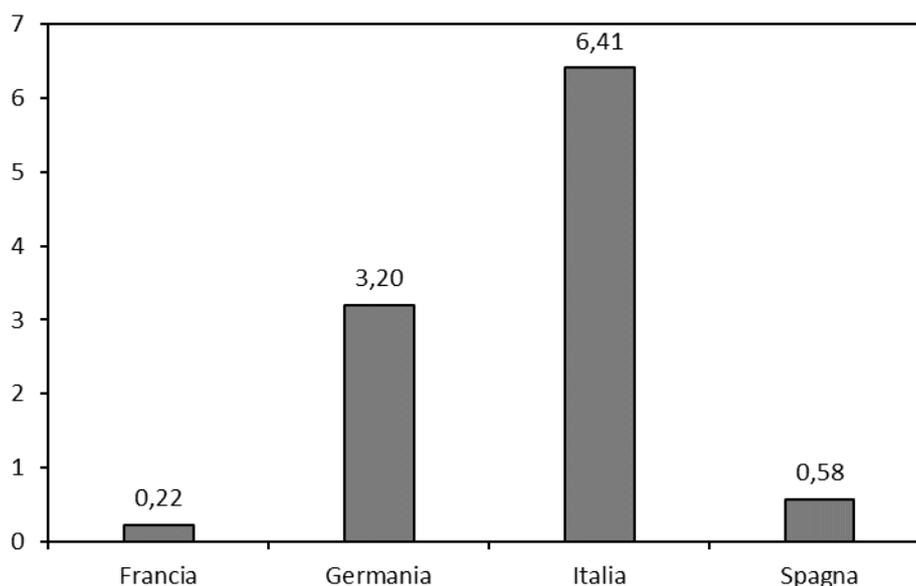
Fonte: Labor Market Policy, Commissione Europea.

Nel confronto con gli altri paesi, il modello italiano appare caratterizzato da limiti nel disegno dei singoli istituti più che nella sua architettura generale.

Le recenti riforme che hanno interessato il sussidio di disoccupazione hanno avvicinato lo schema assicurativo italiano a quanto previsto nei principali paesi europei, superando le segmentazioni categoriali che lo caratterizzavano in precedenza. Rimangono tuttavia differenze e debolezze rilevanti nell'interazione fra la politica passiva e le politiche attive: Francia, Germania e Spagna hanno adottato la pratica del *one-stop-shop*, dove lo stesso ente si occupa sia dell'erogazione del sussidio sia di fornire i servizi di supporto al reimpiego. In Italia, invece, la gestione della NASpI è in capo all'INPS, mentre quella dei Centri per l'Impiego è di competenza delle Regioni. Questo rende complessa la verifica della condizione di accesso alla NASpI, che in linea teorica richiederebbe ai percettori la ricerca attiva di un lavoro. Inoltre, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001, sulla materia delle politiche attive Stato e Regioni hanno competenza concorrente, con la

conseguenza che spesso le misure messe in atto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e quelle adottate a livello regionale non sono coordinate e rischiano di essere poco efficaci perché incomplete o sovrapposte fra loro. A queste difficoltà si aggiunge il fatto che non c'è un meccanismo di valutazione dell'attività degli enti incaricati delle politiche attive. Le agenzie per il lavoro in Francia e Germania, ad esempio, sono costantemente monitorate al fine di garantirne l'efficiente funzionamento, e sono anche previste azioni correttive nel caso in cui emergano situazioni problematiche.

Figura 2 – Spesa in ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro in percentuale della spesa totale in ammortizzatori sociali



Note: Valori riferiti all'anno 2019. La spesa per ammortizzatori sociali include sussidi di disoccupazione, integrazione salariale e reddito minimo. Il dato della Spagna include anche le spese per il fondo di risarcimento dai fallimenti, dedicato a compensare i lavoratori dei contributi e salari non pagati dal datore di lavoro in caso di fallimento.

Fonte: Labor Market Policy, Commissione Europea.

Nel confronto internazionale, il sistema italiano delle integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro, come recentemente riformato, assicura una copertura più estesa. Esso è improntato da criteri di accesso pressoché universali per tutte le imprese di ogni settore dell'economia⁴. Quanto al trattamento economico previsto, il grado di generosità è nel complesso comparabile a quello degli altri paesi, con durate massime di fruizione simili per i trattamenti ordinari. Una potenziale fonte di inefficienza deriva dalla possibilità che accedano alla CIG anche imprese in procinto di cessare l'attività, o comunque con scarse possibilità di tornare sui livelli produttivi precedenti. Da un punto di vista economico, nei casi in cui i livelli occupazionali non possano essere ragionevolmente preservati sarebbe più efficiente assicurare il reddito dei lavoratori con sussidi di disoccupazione e al tempo stesso indirizzarli verso politiche attive che ne possano garantire la ricollocazione nel sistema produttivo. Anche il sistema di finanziamento presenta differenze marcate rispetto a quello degli altri paesi: mentre nelle principali economie i trattamenti sono interamente a carico dello Stato o dei Fondi

⁴ Cfr. Lo Bello (2021) per una descrizione dettagliata del sistema vigente in Italia prima della L. 234/2021.

dedicati ai sussidi di disoccupazione, in Italia sono previsti dei Fondi ad hoc registrati presso l'INPS; inoltre nel nostro paese sono previsti contributi specifici a carico dei datori di lavoro, il cui importo è calcolato secondo aliquote fortemente eterogenee tra settori e classi dimensionali. In linea teorica, le modalità di finanziamento adottate in Italia, prevedendo una differenziazione delle aliquote, potrebbero favorire una maggiore equità di trattamento tra settori che strutturalmente fanno maggiore o minore ricorso allo strumento. In molti casi, tuttavia, i livelli di contribuzione previsti non riflettono il grado di utilizzo degli strumenti di integrazione, determinando forti sperequazioni tra le diverse categorie di imprese (Lo Bello, 2021).

Anche per l'RdC gli elementi di criticità sono molteplici. In primo luogo, nel confronto con misure analoghe adottate nelle principali economie dell'area dell'euro, l'RdC prevede un trattamento economico molto più generoso per i nuclei monopersonali e più esiguo per le famiglie più numerose, soprattutto in presenza di minori. Inoltre l'accesso all'RdC è condizionato ad un requisito di residenza più restrittivo rispetto a quanto osservato negli altri paesi. La misura italiana rischia quindi di lasciare scoperte fasce di popolazione – minori e famiglie immigrate – per le quali l'incidenza della povertà è più elevata. Infine, l'RdC può comportare forti disincentivi all'offerta di lavoro, dato che considera pressoché interamente⁵ il reddito da lavoro nel computo delle risorse familiari: poiché il sussidio si riduce all'aumentare del reddito da lavoro secondo lo stesso ammontare, la ricerca di un impiego può essere scoraggiata. Gli schemi di reddito minimo in Francia, Germania e Spagna prevedono l'esenzione parziale del reddito da lavoro dal computo del beneficio, riducendo i disincentivi alla ricerca di un lavoro regolare. Nel disegno della misura, i disincentivi all'offerta di lavoro dovrebbero essere controbilanciati dalle politiche attive, gestite dai Centri per l'Impiego come nel caso della NASpI, che tuttavia risultano ancora scarsamente attuate.

Le sezioni seguenti descrivono più ampiamente le caratteristiche degli ammortizzatori italiani e dei corrispettivi strumenti europei. Ampio spazio in particolare è dedicato alle politiche attive, al fine di evidenziare i numerosi limiti del sistema italiano.

⁵ Solo nel caso dell'avvio di una nuova attività di lavoro dipendente nel corso dell'erogazione del beneficio, il maggiore reddito da lavoro concorre alla determinazione dell'importo dell'assegno nella misura dell'80 per cento fino a quando non recepito nell'ISEE per l'intera annualità. Nel caso di avvio di attività d'impresa o di lavoro autonomo il beneficiario fruisce dell'assegno di importo invariato per le due mensilità successive a quella di variazione della condizione occupazionale, fermo restando il rispetto dei requisiti di accesso previsti.

2. LE MISURE DI SOSTEGNO AI DISOCCUPATI

2.1 Caratteristiche generali

Le politiche di supporto alle persone in cerca di impiego possono essere passive o attive. Le prime non richiedono un'azione da parte di chi le riceve: ci si riferisce in particolare a trasferimenti monetari volti a compensare, almeno in parte, il salario perso in conseguenza della conclusione del rapporto lavorativo. Solitamente queste politiche sono disegnate in modo da non allontanare il percettore dal mercato del lavoro. Pertanto i sostegni sono generalmente corrisposti solo in caso di separazione involontaria (licenziamento o scadenza del contratto a termine), prevedono delle decurtazioni crescenti al crescere del numero dei mesi di fruizione e hanno una durata comunque limitata nel tempo. L'ammontare del sussidio corrisponde a una frazione della retribuzione percepita nell'ultimo periodo di occupazione, per evitare *shock* eccessivi ai redditi (e ai consumi) e in modo da escludere che per alcuni lavoratori il sussidio risulti più conveniente del reddito da lavoro, rendendo vantaggioso rimanere a lungo nello stato di disoccupato.

Il disegno ottimale dello strumento – in termini di ammontare e di durata – è oggetto di dibattito nella letteratura economica. Alcuni studi mostrano come il periodo di disoccupazione duri più a lungo se il beneficio iniziale è elevato: se gli incentivi alla ricerca immediata di un nuovo lavoro sono relativamente bassi, i disoccupati potrebbero ritardarne l'avvio con effetti negativi sulla probabilità di tornare a lavorare nel lungo periodo (*duration dependence*). Sostegni più elevati e duraturi sono però più efficaci nel sostenere i consumi, soprattutto per i disoccupati di lungo periodo. Se ne deduce che, volendo bilanciare i diversi obiettivi, il beneficio non dovrebbe essere troppo generoso immediatamente dopo la perdita dell'impiego, ma non dovrebbe calare eccessivamente con il protrarsi del periodo di disoccupazione (Krueger and Meyer, 2002; Kolsrud et al., 2018).

Le politiche attive, invece, prevedono un coinvolgimento diretto del disoccupato in programmi volti ad agevolare e rendere più efficace la ricerca di un'occupazione. Spesso le misure di politica passiva sono condizionate alla partecipazione a programmi di questo tipo, con l'obiettivo di ridurre ulteriormente la durata dello stato di disoccupazione per chi riceve un sussidio. Heckman et al. (1999) distinguono quattro gruppi di politiche attive: (a) formazione, (b) assistenza alla ricerca di lavoro, (c) sussidi all'assunzione, (d) impiego diretto in servizi pubblici. I programmi di formazione mirano a fornire nuove competenze al lavoratore al fine di migliorarne le prospettive di occupazione; quelli di assistenza alla ricerca di lavoro accompagnano il lavoratore durante il periodo di disoccupazione, con l'obiettivo di accelerarne il rientro nel mercato; i sussidi all'assunzione sono costituiti da trasferimenti monetari o sconti fiscali per il datore di lavoro o per il lavoratore nel momento dell'assunzione; l'impiego in servizi pubblici prevede la creazione di occasioni di occupazione direttamente a carico del settore pubblico. Un maggiore dettaglio su questi diversi strumenti è offerto nella tavola A.3, dove vengono anche evidenziate le criticità che possono caratterizzarli. La distinzione tra i vari strumenti, nella realtà, non è così netta, in quanto molti programmi ne offrono diverse combinazioni, integrando ad esempio la formazione con il supporto alla ricerca del lavoro o con i sussidi per il primo impiego.

La letteratura economica da tempo si interroga sull'efficacia dei diversi programmi. L'utilizzo di prove randomizzate e di esperimenti naturali ha migliorato la credibilità delle stime, ma gli studi non sono sempre facili da interpretare e confrontare fra loro (Heckman et al., 1999, LaLonde, 2003)⁶,

⁶ Ad esempio, come sottolineato in Heckman et al. (1999) e in LaLonde (2003) la comparazione spesso è fra coloro che vengono "trattati" (quindi hanno accesso al servizio) e chi invece non viene trattato e quindi agisce come se il servizio non venisse offerto (il gruppo di controllo). Tuttavia, non sempre è stabilito cosa debba fare il gruppo di controllo: vi possono essere infatti persone che intraprendono percorsi molto diversi fra loro, con la conseguenza che non è chiaro con cosa si stia comparando l'effetto del programma (ad esempio, il confronto può essere con altre politiche a disposizione

anche per il fatto che per ogni programma sono diverse le pratiche, i percettori e le alternative offerte ai beneficiari.

Dai lavori esistenti si possono comunque ottenere delle indicazioni di massima (si vedano le meta-analisi in Heckman et al., 1999, Crepon e van den Berg, 2016 e Card et al., 2018). I programmi di formazione mostrano effetti modesti sull'occupazione nel primo anno successivo alla loro conclusione, in parte a causa del fatto che i lavoratori coinvolti, proprio perché impegnati in attività di formazione, restano al di fuori del mercato del lavoro per un periodo piuttosto lungo (il *lock-in effect*). Effetti maggiori si riscontrano infatti a partire dal secondo anno dalla conclusione del programma e il beneficio si consolida con il passare del tempo. L'effetto dei programmi di assistenza alla ricerca di lavoro è invece più stabile nel tempo, generalmente positivo, ma di piccola entità e inferiore all'efficacia dei programmi di formazione nel lungo periodo. Anche gli effetti dei sussidi all'impiego sono positivi, talvolta con impatti molto maggiori rispetto agli altri programmi nel breve periodo, ma dalle "meta-analisi" appare anche che tali effetti decrescono nel tempo. Ciò suggerisce quindi che i rapporti di lavoro favoriti dagli incentivi non sempre continuino al termine del periodo durante il quale il salario del lavoratore è sussidiato (Crepon e van den Berg, 2016). In particolare, le evidenze mostrano che questo tipo di misure può avere effetti di lungo periodo quando ha come target gruppi specifici, inizialmente discriminati nel mercato del lavoro (come possono essere i lavoratori più giovani, si veda Saez et al., 2021). Tuttavia, l'effetto si esaurisce al termine del sussidio nei casi in cui il beneficio venga corrisposto direttamente a lavoratori che hanno accesso ad altre forme di supporto economico (come possono essere le misure di politica passiva) nel momento in cui tornano in stato di disoccupazione (Card e Hyslop, 2005). Anche i programmi nei quali è il settore pubblico a creare dei posti lavoro temporanei non sembrano aumentare la probabilità di uscita dalla disoccupazione una volta terminato il periodo di occupazione⁷. Per quanto riguarda l'eterogeneità rispetto alle caratteristiche dei lavoratori coinvolti, un risultato che emerge da diversi studi è che l'effetto delle politiche attive è maggiore per i soggetti che sono disoccupati per un periodo lungo o che provengono da contesti di maggiore povertà. Questo risultato si spiega principalmente con il fatto che i lavoratori più vicini al mercato del lavoro hanno prospettive migliori di occupazione anche in assenza di politiche attive. I disoccupati di lungo periodo sono quelli che traggono i maggiori benefici dalle politiche attive, soprattutto dai programmi di formazione, mentre quelli più distanti dal mercato del lavoro beneficiano maggiormente dai programmi di assistenza alla ricerca.

Nel tempo, tutti i principali paesi europei si sono dotati di politiche passive e attive per tutelare le persone che perdono involontariamente il posto di lavoro e supportarle nella ricerca di una nuova occupazione. La parte restante del capitolo offre un confronto fra il sistema italiano e le migliori pratiche dei principali paesi europei sia dal punto di vista normativo sia dal punto di vista delle risorse a disposizione.

dei disoccupati, con una situazione in cui nessun programma è attivo o in cui lo stesso programma viene strutturato diversamente). Questa distinzione è particolarmente rilevante se si vuole analizzare quale programma ha la maggiore efficacia e se si vuole comparare l'efficacia delle misure in paesi diversi dove possono esserci alternative differenti.

⁷ È importante notare che la maggior parte degli studi si limita ad analizzare gli effetti sui lavoratori che usufruiscono del servizio, mentre più rare sono le analisi di costi-benefici, necessarie per stabilire se il beneficio ottenuto dai partecipanti è proporzionato al costo del programma. I programmi di training, ad esempio, sono tipicamente molto costosi: anche quando dovessero portare a un significativo aumento della probabilità di trovare un'occupazione non è detto che ciò ne giustifichi la spesa. Tuttavia, quantificare esattamente i costi e definire nel dettaglio tutti i benefici dei programmi non è immediato (Meyer, 1995). Ad esempio, fra i costi bisognerebbe anche considerare l'effetto di crowding out in base al quale se un trattamento è riservato a un lavoratore, questo può diminuire le probabilità di occupazione di un altro che non ha accesso alla medesima misura.

2.2 Le politiche passive: il funzionamento e il confronto tra paesi

2.2.1 Il sistema italiano

I sussidi di disoccupazione in Italia sono il risultato di un'evoluzione normativa che nel 2015 ha portato all'istituzione della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), estendendo la platea dei potenziali percettori fino a comprendere tutti i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato (esclusi i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche e gli operai agricoli). La riforma ha inoltre allineato la durata del trattamento al periodo contributivo precedente la perdita del lavoro. La durata del sussidio è pari alla metà delle settimane per cui sono stati versati contributi previdenziali, fino a un massimo di 24 mesi. Nei primi cinque mesi l'indennità ammonta al 75 per cento della retribuzione media mensile degli ultimi 4 anni per le retribuzioni fino a 1.208 euro, mentre per quelle più alte viene aumentata del 25 per cento della differenza fra la retribuzione effettiva e 1.208 euro⁸. Dal sesto mese in poi si riduce del 3 per cento ogni mese (il *decalage* iniziava dal quarto mese prima della legge di bilancio per il 2022); per i lavoratori con più di 55 anni il *decalage* scatta dall'ottavo mese. Per maggiori dettagli, inclusa una descrizione dell'evoluzione normativa che ha portato all'attuale misura, si veda Giorgi (2018)^{9,10}.

2.2.2 L'esperienza negli altri paesi

La Tavola 1 mostra il funzionamento del sussidio di disoccupazione nei principali paesi europei (Germania, Francia, Italia e Spagna), prendendo come riferimento il trattamento di un lavoratore disoccupato non sposato di quarant'anni. I lavoratori coperti da questa misura sono quelli che hanno lavorato per un certo periodo antecedente il licenziamento o il termine del contratto; la durata, che è sempre proporzionale al numero di giorni lavorati nel periodo precedente il licenziamento, può estendersi fino a 24 mesi. In Germania la durata massima non eccede di regola i 12 mesi, ma per i lavoratori più anziani (con più di 58 anni e occupati nei 4 anni precedenti) può raggiungere i 24 mesi. Gli importi del sussidio variano fra il 60 e il 75 per cento della media del salario ricevuto nell'ultimo periodo, con alcune differenze nella definizione del periodo di riferimento ("ultimo periodo") tra paesi. In Germania, ad esempio, il salario medio viene calcolato sugli ultimi 12 mesi e il sussidio è il 60 per cento di questa media (67 per cento nel caso di lavoratori con figli)¹¹. Non è previsto un sistema di *decalage*, ma una volta terminato il periodo durante il quale il sussidio viene corrisposto, si può richiedere un'altra misura di supporto al reddito che prevede una somma di importo generalmente più

⁸ L'importo dell'indennità non può superare un limite massimo individuato con legge e rivalutato annualmente sulla base della variazione dell'indice ISTAT (pari per il 2021 a 1.335,40 euro, fonte: INPS).

⁹ In particolare, ad oggi possono usufruire di NASpI tutti i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato, esclusi i dipendenti a tempo indeterminato delle Amministrazioni pubbliche e gli operai agricoli che entrano in stato di disoccupazione involontariamente e hanno almeno 13 settimane di contribuzione nei precedenti 4 anni. La legge di bilancio per il 2022 ha abolito il requisito, vigente fino a dicembre 2021, dei 30 giorni lavorativi nell'ultimo anno.

¹⁰ Per i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, per gli assegnisti e i dottorandi di ricerca con borsa di studio che hanno perso involontariamente l'occupazione è prevista un'altra indennità di disoccupazione ("DIS-COLL"), corrisposta mensilmente per un numero di mesi uguale al numero di mesi per i quali si è versato i contributi a partire dal primo gennaio dell'anno precedente, con una durata massima di dodici mesi (come previsto dalla legge di bilancio per il 2022). Tale indennità è pari al 75 per cento del reddito medio mensile (per redditi inferiori a 1.221,44 EUR, per quelli superiori è maggiorato del 25 per cento della differenza tra il reddito medio mensile e 1.221,44 euro) e l'importo massimo mensile non può superare i 1.328,76 euro (fonte: INPS).

¹¹ Il reddito medio su cui si calcola questa percentuale non può essere più alto di 7.100 EUR all'Ovest e di 6.700 EUR all'Est, il che impone un tetto massimo all'ammontare che si può ricevere. L'importo lordo del sussidio di disoccupazione è poi sottoposto a tassazione come tutti i redditi da lavoro (fonte: Commissione Europea).

basso (*Arbeitslosengeld II*, si veda il Capitolo 4), di modo che anche il sussidio tedesco risulta essere decrescente nel tempo. L'ammontare del trasferimento nel sistema francese corrisponde al maggiore fra il 57 per cento del salario medio mensile dei due anni precedenti e il 40 per cento maggiorato di 360 euro¹². Dall'autunno 2021 è stato introdotto anche in Francia il *decalage* per gli assegni di entità maggiore (a partire dal settimo mese l'importo è ridotto del 30 per cento per coloro che ricevono più di 120 euro al giorno)¹³. In Spagna nei primi sei mesi l'ammontare del sussidio è il 70 per cento del salario medio degli ultimi 180 giorni lavorati, mentre a partire dal sesto mese questo si riduce al 50 per cento¹⁴. Come si nota dalla tabella, il sistema italiano è allineato con quello degli altri paesi europei, ed è stato concepito in modo da evitare comportamenti opportunistici da parte dei percettori.

2.2.3 La spesa

Nel biennio 2018-2019, la spesa per sussidi di disoccupazione in rapporto al PIL era in Italia minore rispetto a quella registrata in Francia, in linea con quella della Spagna e più alta di quella della Germania (Tavola 2). Dal momento che la generosità del sistema è comparabile fra paesi, la differenza può essere spiegata o dalla percentuale di disoccupati sulla popolazione o dalla quota di disoccupati che hanno effettivamente accesso al sussidio. Benché queste ultime varino da paese a paese, dividendo la spesa, espressa in relazione al PIL, per il rapporto tra disoccupati e popolazione (ultima riga della Tavola 2) la spesa "pro-capite" italiana risulta più bassa di quella francese ma simile a quella tedesca e più alta di quella spagnola. Tutti i paesi, prevedono in ogni caso ulteriori misure di sostegno per chi non ha diritto al sussidio di disoccupazione (si veda il Capitolo 4).

¹² Per evitare però che questa cifra sia troppo alta, è anche stabilito che non possa superare il 75 per cento del salario medio degli ultimi due anni.

¹³ È da notare che anche in Francia, così come già sottolineato per la Germania, il sussidio di disoccupazione è più generoso nei confronti dei lavoratori più anziani in quanto a durata (può estendersi fino a 3 anni per chi ha più di 55 anni). Inoltre, in Francia il meccanismo di *decalage* non si applica a chi ha più di 57 anni (fonte: Commissione Europea). Anche in Francia è previsto un tetto massimo al reddito medio su cui si calcola la percentuale per stabilire il sussidio e corrisponde a 4 volte il valore mensile del *plafond de la sécurité sociale* (PASS), quindi a 13.508 euro mensili nel 2020 (di conseguenza il sussidio giornaliero non può essere superiore a 248,19 EUR). A differenza della Germania, la Francia ha anche istituito un sussidio giornaliero minimo di 29,26 EUR (fonte: OCSE).

¹⁴ In Spagna sono previsti sia un minimo sia un massimo per l'ammontare dell'indennità di disoccupazione mensile: questi dipendono dall'indice IPREM (*Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples*) che viene aggiornato annualmente. Il minimo ammontare è l'80 per cento di IPREM (dato il valore IPREM 2021 questo corrisponde a 527,24 EUR mensili) mentre il massimo è il 175 per cento di IPREM (1.153,34 EUR). Queste cifre sono maggiorate per lavoratori disoccupati con figli (fonte: Commissione Europea).

Tavola 1 - Sussidi di disoccupazione nei principali paesi, anno 2020

	Requisiti in termini di impiego precedente (E) e contributi (C)	Durata massima (mesi)	Calcolo dell'importo				
			Tasso di sostituzione iniziale	Eventuale variazione del tasso di sostituzione	Retribuzione di riferimento	Beneficio minimo (EUR)	Beneficio massimo (EUR)
Francia	C: 130 giorni o 910 ore negli ultimi 24 mesi	24	57% - 75%		Lorda	907	7.700
Germania	E+C: 12 mesi negli ultimi 2 anni (cd Marginal jobs non versano contributi)	12	60%		Netta	Nessuno	4.260 o 4.020
Spagna	C: 360 giorni nei 6 anni precedenti	24	Fino al sesto mese: 70%	Dal settimo mese: 50%	Lorda	527	1.153
Italia	E + C: 13 settimane di contributi nei 4 anni precedenti l'evento	24	Fino al quinto mese 75% della retribuzione inferiore a EUR 1.221 al mese, più il 25% oltre quella soglia	Dal sesto mese il beneficio è ridotto del 3% al mese	Lorda	Nessuno	1.335,40

Note: Valori riferiti a un lavoratore di 40 anni single e con 22 anni di contributi. Fonte: OCSE, Commissione Europea, INPS.

Tavola 2 - Spesa per sussidi di disoccupazione rispetto al PIL in Francia, Germania, Italia e Spagna (in percentuale)

	Paese	Francia		Germania		Italia		Spagna		
		Anno	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Spesa per indennità di disoccupazione in rapporto al PIL			1,61	1,60	0,41	0,43	0,96	0,98	0,89	0,94
Spesa per indennità di disoccupazione in rapporto al PIL standardizzato per la proporzione di disoccupati sul totale della popolazione ¹⁵			0,40	0,43	0,23	0,26	0,21	0,23	0,12	0,14

Fonte: OCSE.

¹⁵ Questa riga riporta il risultato della formula $\frac{\text{Spesa per indennità/PIL}}{\text{Disoccupati/Popolazione}}$.

2.3 Le politiche attive: principali caratteristiche e confronto tra paesi

Tutti i principali paesi europei si sono dotati nel tempo di sistemi di politiche attive, sebbene non emerga un modello prevalente. L'elevata eterogeneità riguarda non solo il tipo di politiche ma anche la *governance*. Per dare conto di questa eterogeneità, oltre alle principali caratteristiche dei sistemi francese, spagnolo e tedesco, l'Appendice D descrive anche quelli di Regno Unito e Australia, dove viene assegnata maggiore rilevanza agli operatori privati. La Tavola A.3 riassume i tratti principali degli strumenti di politica attiva in ognuno di questi Paesi¹⁶.

2.3.1 Il sistema italiano

In Italia le politiche attive si caratterizzano per il forte sbilanciamento verso gli incentivi alle assunzioni rispetto a quelle che riguardano l'assistenza alla ricerca di lavoro o la formazione. Per quanto riguarda la *governance*, nel sistema italiano l'operatore pubblico ha uno spazio rilevante, al contrario di quanto avviene ad esempio nel mondo anglosassone. Un secondo aspetto peculiare è il forte decentramento nella gestione dei servizi pubblici per l'impiego. La programmazione sul territorio e la gestione è interamente demandata alle Regioni e alle Province autonome, con il coordinamento dell'ANPAL (Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro), mentre il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha funzioni per lo più di indirizzo¹⁷. Questo assetto è conseguenza della riforma del titolo V della Costituzione (2001), che ha assegnato alle Regioni competenza legislativa esclusiva in materia di formazione professionale e concorrente in materia di politiche attive. Un'ultima differenza fra il sistema italiano e quelli degli altri paesi qui descritti è data dal fatto che la gestione delle politiche passive e di quelle assistenziali è delegata a un ente (INPS) che non ha nessuna competenza in merito alle politiche attive, sebbene la partecipazione a tali programmi sia condizione per fruire dei sostegni.

I soggetti che nella pratica offrono i servizi per l'impiego sono i Centri Pubblici per l'Impiego (CPI), che sono gestiti direttamente dalle Regioni, talvolta tramite delle agenzie autonome istituite dalle regioni stesse. Nel 2020 si contavano 551 CPI, distribuiti su tutto il territorio nazionale (ANPAL, 2021). Ai CPI sono delegate diverse tipologie di politiche attive, come l'assistenza alla ricerca di lavoro o di un tirocinio che possa migliorare le competenze del lavoratore, il supporto nel caso in cui il disoccupato voglia iniziare un'attività di impresa, l'avviamento all'attività di formazione. In particolare, la procedura prevede una iniziale "dichiarazione di disponibilità" (DID) da parte del disoccupato a cui fa seguito un Patto di servizio, ossia un accordo formale con il CPI, in cui vengono definite le azioni da intraprendere per la ricerca attiva del lavoro. Alcune di queste azioni possono riguardare servizi che rientrano in programmi definiti a livello nazionale o regionale, e che possono essere finanziati con fondi statali, regionali o dell'Unione Europea.

Il coinvolgimento di operatori privati riguarda principalmente i servizi legati alla formazione, per quanto qualche recente programma sia a livello regionale che a livello nazionale abbia previsto forme di interazione pubblico-privato anche nei servizi di assistenza alla ricerca di lavoro¹⁸. I fondi per pagare le agenzie private che offrono i corsi di formazione possono provenire sia da programmi

¹⁶ La maggior parte delle informazioni riportate nella Tavola A.1 e nel testo provengono dalle schede paese pubblicate da ANPAL (ANPAL, 2017) e dal database OCSE (OECD.Stat).

¹⁷ Ad esempio, il ruolo del ministero è quello di definire i livelli essenziali di prestazione per i servizi per l'impiego. Questi sono stati stabiliti dal D.M. dell'11 gennaio 2018, dopo una trattativa che comunque ha coinvolto anche le regioni in conferenza unificata stato-regioni.

¹⁸ A questo fine, nel 2018 il Governo ha introdotto l'Assegno di Ricollocazione (AdR). Si veda l'Appendice B per il dettaglio su questo strumento.

nazionali (come ad esempio Garanzia Giovani) sia da programmi regionali (ad esempio, il Veneto prevede un voucher per la formazione da 1.770 euro). La voce principale per la spesa in formazione, tuttavia, è costituita dagli incentivi per le aziende che offrono contratti di apprendistato. Questi fondi statali sono gestiti dalle Regioni in modo autonomo e solitamente hanno la forma di sgravi contributivi o fiscali.

È importante notare che un efficiente sistema di centri per l'impiego è necessario non solo per garantire i servizi delle politiche attive, ma anche per il rispetto della condizionalità collegata al diritto a godere dei sussidi. La normativa introdotta con il cosiddetto "Jobs Act" (L. 183/2014), infatti, prevede che la NASpI sia corrisposta solo a coloro che svolgono un'attiva ricerca di lavoro, partecipano a corsi di riqualificazione professionale e non hanno rifiutato un'offerta di lavoro congrua. Simili condizionalità, inoltre, riguardano anche i percettori del Reddito di cittadinanza¹⁹.

2.3.2 L'esperienza negli altri paesi

In Germania e in Francia il sistema delle politiche attive è gestito da un ente pubblico nazionale controllato dai rispettivi ministeri del lavoro, cioè il *Bundesagentur für Arbeit* (BA) in Germania e *Pole Emploi* in Francia, articolati in uffici locali distribuiti sul territorio. Nel sistema tedesco le 156 agenzie locali del BA si occupano direttamente del versamento del sussidio di disoccupazione nei primi 12 mesi e dei servizi rivolti ai percettori. Inoltre, insieme ai comuni, tali agenzie gestiscono 408 uffici (*Jobcenter*), che prendono in carico i disoccupati di lungo periodo, offrendo sia i servizi per il reinserimento nel mondo lavorativo, sia le misure socio-assistenziali²⁰. I servizi offerti a entrambi i tipi di disoccupati riguardano sia la ricerca di lavoro sia la formazione, seguendo percorsi personalizzati stabiliti con ogni lavoratore. Questo sistema permette all'agenzia pubblica di controllare l'effettivo coinvolgimento del soggetto nelle politiche attive; l'agenzia ha il potere di decurtare l'indennità se la persona rifiuta un'offerta di lavoro definita "accettabile". Il coinvolgimento del settore privato in questo processo è limitato e riguarda principalmente i programmi di formazione, che possono essere appaltati a privati dalle agenzie del BA o possono essere scelti dal lavoratore e poi pagati con vouchers emessi dal BA²¹.

Un meccanismo come quello tedesco lascia poco spazio alla concorrenza nel selezionare le agenzie migliori, in quanto la maggior parte dei servizi è offerta da un'unica agenzia pubblica. Nel tempo sono quindi stati sviluppati indicatori (quantitativi e qualitativi) molto dettagliati che permettono un monitoraggio costante del funzionamento del sistema: ogni anno il BA definisce a livello nazionale gli obiettivi il cui raggiungimento viene poi regolarmente verificato; i risultati di tale verifica vengono divulgati. Inoltre, i centri per l'impiego pubblici sono soggetti a una doppia valutazione attraverso la somministrazione di indagini che coinvolgono i datori di lavoro e i destinatari di politiche attive. Al fine di migliorare la produttività dei *jobcenter* è stato introdotto un meccanismo di competizione che prevede il confronto tra le traiettorie di carriera di individui simili che si sono rivolti a centri diversi. Questo costante monitoraggio permette alle agenzie di rilevare eventuali problemi; il budget operativo di ogni agenzia non dipende però da questi indicatori.

¹⁹ Per l'esatta definizione delle condizionalità per la NASpI e di "offerta congrua" si veda l'Appendice C.

²⁰ Qualora il comune decida di gestire il *jobcenter* in autonomia, può essere autorizzato a farlo dal ministero. Questo modello con due tipi di gestione dei *jobcenter* è il compromesso raggiunto fra governo federale e quello dei Länder (e ha richiesto una modifica costituzionale).

²¹ Recentemente alcune agenzie locali e *jobcenter* hanno deciso anche di erogare vouchers da spendere presso privati che offrono JSA, ma la pratica non è molto diffusa.

Anche il *Pole Emploi* in Francia è articolato in agenzie locali che gestiscono gli uffici per il lavoro e devono seguire la strategia definita a livello nazionale. La legislazione impone che chi fa richiesta del sussidio di disoccupazione debba fissare un appuntamento con un consulente del centro per l'impiego locale per la presa in carico. Inizialmente viene offerto un servizio di *matching* fra domanda e offerta, mentre per i disoccupati di lungo periodo è prevista una presa in carico con consiglieri specializzati e il disegno di un processo personalizzato che può comprendere attività individuali o di gruppo, supporto nella ricerca di lavoro o per l'adeguamento delle competenze. Le agenzie private possono intervenire in subappalto qualora quelle pubbliche necessitino di sostegno: ad esempio, vengono date in *outsourcing* le misure per i lavoratori più facilmente occupabili, per permettere al servizio pubblico di concentrarsi sui lavoratori che hanno maggiori difficoltà.

Anche nel caso francese l'efficienza del sistema è sostenuta da un monitoraggio costante: i piani strategici pluriennali stabiliscono gli obiettivi e lo stato di avanzamento viene misurato trimestralmente; risultati e obiettivi futuri vengono regolarmente condivisi tra gli operatori e con il pubblico.

Sia in Germania sia in Francia vengono offerti anche servizi dal lato della domanda di lavoro, attraverso personale specializzato in questo tipo di attività. Alle imprese che sono alla ricerca di un nuovo dipendente viene fornita assistenza nella selezione del personale, sia nella fase di definizione del profilo professionale più idoneo e della sua ricerca (con la messa a disposizione di una piattaforma informatica) sia in quella degli adempimenti amministrativi necessari per finalizzare l'assunzione.

Il sistema spagnolo si differenzia da quelli tedesco e francese per il fatto che i servizi di politica attiva sono offerti dalle Comunità autonome e non da un ente nazionale. Tuttavia, è comunque il ministero del lavoro ad avere competenza esclusiva sul disegno normativo di queste politiche. Inoltre esiste un ente nazionale, il SEPE (*Servicio Publico de Empleo Estatal*), che ha competenze sia in materia di politiche passive, sia per quanto riguarda il coordinamento e il monitoraggio delle agenzie regionali che offrono i servizi di assistenza alla ricerca del lavoro gestiti dalle comunità autonome (parte del finanziamento delle agenzie locali nell'anno corrente, infatti, dipende dagli standard raggiunti nell'anno precedente). Questo doppio ruolo permette al SEPE di verificare che il disoccupato che riceve il sussidio rispetti le condizioni stabilite dal "Patto di servizio" che lo impegna a partecipare a qualche misura di attivazione. Le agenzie private per essere coinvolte devono ricevere l'autorizzazione a operare da parte del SEPE. Possono lavorare in modo autonomo, ma devono coordinarsi con i servizi pubblici per il lavoro. È poi concesso ai servizi pubblici di stipulare contratti con agenzie private preselezionate al fine di rispondere a esigenze specifiche. Per i privati è stato previsto un sistema di retribuzione basato sui risultati che dipende dal tipo di beneficiario del servizio e dal tipo di contratto ottenuto dal lavoratore.

2.3.3 La spesa

La Tavola 3 mostra la spesa in politiche attive nei principali paesi europei, che risulta essere relativamente bassa in Italia (0,27 per cento del PIL nel 2019 a fronte di dati compresi tra 0,60 e 0,70 per cento in Germania, Francia e Spagna) e nettamente sbilanciata verso gli incentivi alle assunzioni²². Il sistema degli incentivi è inoltre piuttosto frammentato: ad esempio nel 2021 a chi ha

²² Il netto calo nella spesa fra 2018 e 2019 è dovuto alla mancata proroga degli incentivi all'assunzione previsti per il 2015 e il 2016 (esonero triennale e biennale), si veda INPS (2021). Si noti come, nonostante il calo di fondi per gli incentivi alle assunzioni, nel 2019 questi rimangono una frazione rilevante della spesa per politiche attive e in Italia (25 per cento) nettamente più alta di Germania (3,3 per cento), Francia (2,8 per cento) e Spagna (11 per cento).

assunto lavoratori che avevano diritto alla NASpI veniva riconosciuto un contributo proporzionale al risparmio che lo Stato registra in occasione dell'uscita dalla disoccupazione, mentre un esonero contributivo era previsto per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani sotto i 30 anni di età (limite esteso a 36 anni per il biennio 2021-2022) o di donne di qualsiasi età, più generoso per determinate aree del paese. Anche i fondi per la formazione (circa il 25 per cento del budget totale nel 2018) sono in realtà quasi interamente dedicati a finanziare l'apprendistato. Nel confronto con i principali paesi europei, solo la Spagna ha adottato misure simili offrendo sussidi sostanziosi alle assunzioni, per lo più al fine di incentivare la conversione di contratti da tempo determinato a tempo indeterminato. La spesa per incentivi della Spagna risulta comunque inferiore a quella italiana.

Tavola 3 - Spesa per politiche attive rispetto al PIL in Italia, Francia, Germania e Spagna (in percentuale)

Paese	Francia		Germania		Italia		Spagna		
	Anno	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Programmi									
Sistema pubblico per l'impiego (totale)		0,24	0,23	0,43	0,34	0,06	0,07	0,15	0,13
Costi di amministrazione sussidi		-	-	0,12	0,08	0,04	0,05	0,02	0,02
Training (totale)		0,25	0,26	0,18	0,18	0,11	0,13	0,11	0,11
Training: corsi e certificazioni		0,07	0,09	0,12	0,13	0	0	0,06	0,05
Training: on-the-job		0,01	0,01	0,01	0,01	0	0	0,01	0,01
Training: corsi e on-the-job, integrati		0	0	0	0	0	0	0,04	0,05
Supporto per tirocini		0,05	0,03	0,01	0,01	0,10	0,12	0	0
Incentivi all'occupazione		0,03	0,02	0,02	0,02	0,24	0,07	0,08	0,08
Supporto per lavoratori protetti		0,09	0,09	0,02	0,02	0,01	0,01	0,11	0,13
Creazione di posti di lavoro		0,11	0,06	0,02	0,02	0	0	0,12	0,11
Incentivi per start-up		0,04	0,04	0,01	0,01	0	0	0,13	0,14
Spesa per politiche attive (totale)		0,75	0,71	0,68	0,60	0,42	0,27	0,71	0,69

Fonte: OCSE.

Viceversa, la spesa italiana per gli altri tipi di politiche attive è molto bassa. Nel 2019 la spesa per i servizi pubblici per l'impiego è stata pari allo 0,07 per cento del PIL, contro lo 0,13 della Spagna, 0,23 della Francia e 0,34 della Germania. Queste cifre tengono conto sia della spesa per il personale e le infrastrutture dei CPI sia di quella per gestire l'erogazione dei sussidi di disoccupazione, che in tutti i paesi, esclusa l'Italia, viene sostenuta dallo stesso ente che offre le politiche attive. Se non si tiene conto di quest'ultima categoria di spesa (che per l'Italia è in capo all'INPS), nel 2019 i fondi italiani per il sistema pubblico dei servizi per l'impiego risultano essere solo lo 0,02 per cento del PIL, contro lo 0,12 della Spagna e lo 0,26 della Germania²³. Questo testimonia, specialmente per il

²³ Per la Francia questa scomposizione non è possibile nei dati OCSE. È anche da notare che la spesa italiana nei dati OCSE è in realtà leggermente più bassa di quanto riportato dal rapporto della Corte dei Conti (Corte dei Conti, 2021). Ad esempio, nel 2019 secondo i dati OCSE la spesa italiana per il sistema per il pubblico impiego (escluse le spese sostenute dall'INPS nella gestione dei sussidi di disoccupazione) ammonta a 404 milioni di euro, mentre nei dati della Corte dei Conti è di 550 milioni. Questa discrepanza è dovuta al fatto che i dati OCSE si basano su stime effettuate da ANPAL sulla base del numero di addetti ai CPI, mentre la Corte dei Conti ha condotto indagini a livello regionale per misurare i costi della gestione dei CPI. In ogni caso, anche considerando la spesa come riportata dalla Corte dei Conti, le risorse a

caso tedesco, la rilevanza che questi istituti hanno nel sistema delle politiche attive. Anche i fondi dedicati alla formazione in Francia e Germania sono nettamente maggiori rispetto a quelli stanziati dall'Italia e, a differenza del caso italiano, le risorse non sono spese per incentivi ai tirocini formativi, ma per corsi e certificazioni. Per affrontare il sotto dimensionamento delle politiche attive italiane, già nel 2018 era stato predisposto un piano di rafforzamento dei CPI, poi integrato nel 2019 con il Piano straordinario di potenziamento (D.m. n. 74 del 28 giugno 2019 e D.m. n. 59 del 22 maggio 2020). Questi piani prevedevano un significativo aumento delle risorse disponibili, sia con investimenti in infrastrutture (con 467,2 mln nel 2019 e 403,1 mln nel 2020 di trasferimenti a tantum alle Regioni) sia con fondi per nuove assunzioni, con l'obiettivo di immettere 11.600 operatori aggiuntivi al fine di raddoppiare il personale in servizio (con 160 mln nel 2019, 130 mln nel 2020 e 50 mln nel 2021)²⁴. Tuttavia, come riportato dalla Corte dei Conti, nel 2019 è stata utilizzata meno della metà dei fondi per infrastrutture e le assunzioni non sono ancora state effettuate (Corte dei Conti, 2021). Ulteriori fondi per i CPI sono stati stanziati dalla legge di bilancio per il 2022, che incrementa in modo strutturale la dotazione finanziaria annuale dei CPI (90 milioni di euro a partire dal 2022).

2.4 Considerazioni conclusive

Per quanto riguarda le politiche passive, le riforme degli ultimi anni hanno allineato il sistema italiano di sussidi di disoccupazione a quelli degli altri paesi europei in termini di generosità e copertura, con l'obiettivo di dare priorità alla protezione del lavoratore piuttosto che al posto del lavoro.

Il sistema italiano di politiche attive ha invece caratteristiche peculiari nel contesto europeo, in quanto è caratterizzato da un forte sbilanciamento verso i sussidi alle assunzioni, un contenuto finanziamento dei servizi pubblici per l'impiego e un coinvolgimento di molti attori diversi, che porta tra l'altro a una separazione fra chi offre il servizio di politiche attive e chi provvede alle politiche passive.

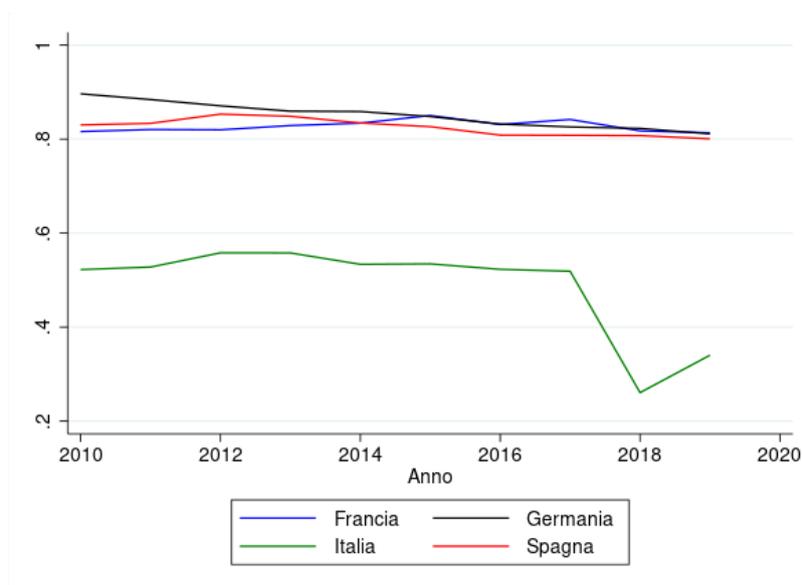
L'alta spesa per incentivi alle assunzioni può certamente avere avuto un effetto positivo sul numero di occupati, ma come anche evidenziato in letteratura, non è chiaro l'impatto complessivo di queste politiche nel lungo periodo. Inoltre è possibile che sussidi alle assunzioni per determinate categorie (ad esempio giovani o donne) svantaggino altre categorie che non hanno accesso al sussidio.

L'investimento relativamente contenuto negli altri tipi di politiche attive ne compromette il funzionamento e la capacità di raggiungere tutti i lavoratori. La Figura 3 mostra la quota di disoccupati iscritti a un CPI negli ultimi dieci anni, mettendo in evidenza come questa sia molto bassa nel confronto internazionale. Non sorprende quindi che la percentuale di persone che transitano dalla disoccupazione alla condizione di occupato attraverso il sistema pubblico per l'impiego sia estremamente contenuta, specialmente se confrontata con quella registrata in Francia e Germania (Figura 4).

disposizione dei CPI ammonterebbero allo 0,03 per cento del PIL italiano, ben al di sotto di quanto speso dagli altri paesi europei.

²⁴ Questi fondi contemplano anche le risorse destinate a ANPAL per l'assunzione dei *navigator* nell'ambito dell'implementazione del Reddito di Cittadinanza.

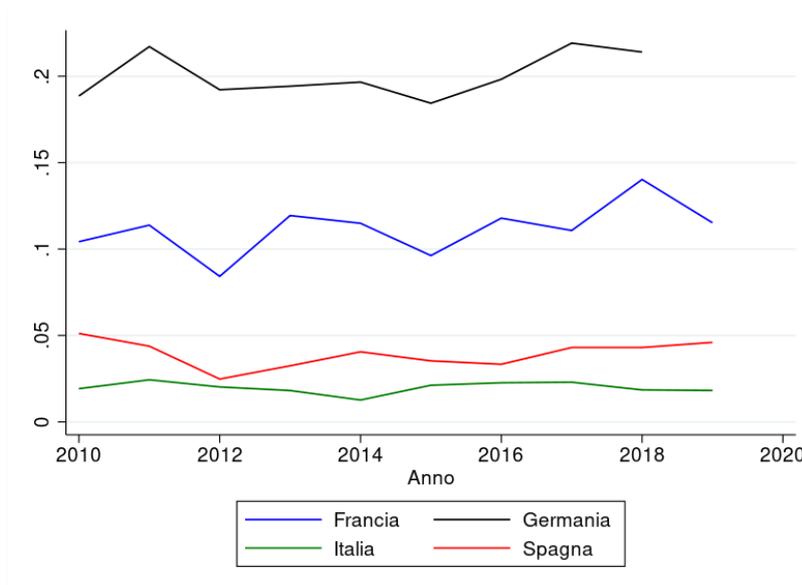
Figura 3 - Quota di lavoratori disoccupati registrati a un CPI in Francia, Germania, Italia e Spagna, 2010-2019



Note: il calo riportato per l'Italia nel 2018 è dovuto a un forte aumento degli intervistati che non rispondono alla domanda. Questo calo fa diminuire la quota di individui che dichiarano di essere iscritti a un centro per l'impiego, mentre la quota di coloro che dichiarano di non essere iscritti è più stabile nel tempo.

Fonte: European Labor Force Survey

Figura 4 – Quota di lavoratori disoccupati nell'anno t-1 e occupati nell'anno t, che dichiara di aver trovato lavoro tramite un CPI in Francia, Germania, Italia e Spagna, 2010-2019



Note: il dato per la Germania nel 2019 risulta molto sottostimato e non è quindi riportato.

Fonte: European Labor Force Survey

L'assenza di un sistema di valutazione di questi servizi e la mancanza di un meccanismo di incentivi per migliorare la performance dei CPI costituisce un ulteriore elemento di criticità. Al momento i fondi statali per il personale dei CPI, che in base a quanto stabilito con la legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017) devono coprire i due terzi del costo totale (la parte restante è a carico delle Regioni), sono erogati incondizionatamente. Al fine di incentivare comportamenti virtuosi delle Regioni (e dei CPI) sarebbe invece utile condizionare l'erogazione di finanziamenti statali al raggiungimento di obiettivi a livello regionale, adeguatamente misurati e monitorati.

Per quanto riguarda il coinvolgimento di attori diversi nell'offerta dei servizi di politiche attive e passive, va rilevato che Francia, Germania e Spagna attuano la pratica del *one-stop-shop*, dove tutti i servizi (sia di reinserimento lavorativo che quelli legati all'assistenza economica) vengono erogati da un unico ente. Questo favorisce la chiarezza per l'utente ma anche la comunicazione fra operatori che hanno necessità di scambiarsi informazioni per verificare le condizionalità per l'erogazione del sussidio²⁵. Inoltre, la mancanza di coordinamento fa sì che in Italia la competenza delle Regioni in materia di politiche attive si traduca nella sovrapposizione di provvedimenti stabiliti a livello nazionale e iniziative regionali²⁶.

Una riforma del sistema di politiche attive che affronti i problemi sopra descritti dovrebbe inoltre tenere conto delle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro italiano. Una di queste è il forte dualismo fra lavoratori assunti con contratti a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato che hanno spesso carriere intermittenti, in cui si alternano periodi di occupazione di disoccupazione²⁷. Questi ultimi lavoratori rischiano di non essere coperti dalle politiche passive o di avere diritto al sussidio per periodi molto brevi, con la conseguenza di non avere un supporto economico nel caso in cui la partecipazione a politiche attive dovesse richiedere di rimanere per un periodo prolungato al di fuori del mercato del lavoro (si pensi al tempo dedicato alla formazione).

²⁵ In base alle disposizioni contenute nel Jobs Act, ANPAL deve realizzare un sistema informativo unitario per la formazione del fascicolo elettronico del lavoratore, accessibile da tutte le istituzioni interessate (Ministero del lavoro, Regioni, INPS, INAIL) che permetta loro la verifica di tali condizionalità. Al momento questa disposizione è inapplicata, principalmente per la difficoltà nel coordinare le azioni dell'ANPAL e delle Regioni (Giorgi, 2018).

²⁶ Ad esempio, OCSE ha evidenziato che alcune regioni fanno ancora affidamento sul loro sistema informativo per quanto riguarda l'incrocio fra domanda e offerta di lavoro, invece di utilizzare quello che ANPAL ha predisposto a livello nazionale, con la conseguenza che le informazioni risultano divise fra registri diversi (OCSE, 2019). Un altro esempio di sovrapposizione, ancora riportato nel report OCSE, è l'Assegno di Ricollocazione (si veda la descrizione di questa misura nell'Appendice B), dove alcune regioni hanno messo in atto misure simili (come ad esempio l'Assegno per il Lavoro in Veneto o Dote Unica Lavoro in Lombardia), che in certi casi sono state costruite insieme ad altre politiche regionali (in Veneto, ad esempio, alcuni dei percettori dell'Assegno per il Lavoro hanno accesso anche al "voucher per la formazione") e possono risultare più convenienti agli occhi della persona in cerca di occupazione.

²⁷ Sestito e Vivano (2018) riportano che il 60 per cento delle nuove assunzioni nel primo decennio degli anni 2000 sono avvenute tramite contratti a tempo determinato.

3. I SISTEMI DI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO

3.1. Caratteristiche generali

Gli strumenti di integrazione salariale, o ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, permettono alle imprese di assorbire gli effetti occupazionali di *shock* alla domanda preservando i posti di lavoro. Le imprese che ne fanno richiesta riducono il monte ore, mentre ai lavoratori interessati viene corrisposto una integrazione salariale a compensazione della retribuzione persa. Si tratta perciò di uno strumento diverso dal sussidio di disoccupazione, rivolto invece ai rapporti di lavoro che cessano per cause non ascrivibili al lavoratore. La letteratura economica mostra che l'utilità dei due strumenti dipende dal contesto macroeconomico in cui operano. Ad esempio, recentemente Giupponi e Landais (2021) hanno analizzato i canali attraverso i quali i sussidi di disoccupazione e gli strumenti di integrazione salariale incidono sull'equilibrio complessivo dell'economia, concludendo che entrambi sono rilevanti durante le recessioni, con importanti complementarità. In particolare, l'utilizzo degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro è particolarmente vantaggioso nel caso di *shock* temporanei.

Diversi studi hanno valutato l'impatto degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro. Ad esempio, sfruttando dati provenienti dai paesi dell'OCSE, Hijzen e Venn (2013), Boeri e Bruecker (2011) e Cahuc e Carcillo (2011) mostrano che i programmi di integrazione salariale hanno avuto un ruolo importante nella crisi del 2008-2009, preservando molti posti di lavoro che sarebbero altrimenti stati distrutti. Inoltre, questi studi stimano che i lavoratori che, nonostante l'utilizzo di tali strumenti, hanno comunque perso il lavoro sono stati relativamente pochi e pertanto concludono che è improbabile che questi strumenti, mantenendo il lavoratore legato all'impresa, abbiano avuto ripercussioni negative sull'economia. Più recentemente, sfruttando dati amministrativi a livello di impresa, diversi studi si sono concentrati su casi specifici: Cahuc et al. (2018) hanno studiato l'impatto di questi sistemi in Francia, Siegenthaler e Kopp (2021) in Svizzera, e Giupponi e Landais (2020) e Biancardi et al. (2021) in Italia. Tutti questi studi concordano nel trovare un effetto positivo sull'occupazione, attraverso una riduzione del tasso di separazione dei lavoratori dalle imprese.

3.2 Principali tratti del sistema italiano e confronto tra paesi

3.2.1. Il funzionamento

In Italia con il termine Cassa Integrazione Guadagni (CIG) ci si riferisce genericamente a tutti gli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro. Le principali caratteristiche degli istituti e il loro utilizzo sono descritti dettagliatamente in Lo Bello (2021), a cui si rimanda. In questa sezione invece, si evidenziano le differenze del modello italiano rispetto ai principali paesi europei, lungo tre dimensioni: il disegno (sezione 3.2.1), il ricorso allo strumento (sezione 3.2.2) e le modalità di finanziamento (sezione 3.2.3).

Quasi tutti i paesi europei prevedono strumenti simili, seppur con alcune differenze nella durata, generosità e requisiti richiesti per beneficiarne (cfr. Tavola A.3 per maggior dettaglio). Grazie alla riforma attuata con la legge di bilancio per il 2022²⁸ il sistema vigente in Italia presenta un ambito di applicazione universale, come quello francese: è pertanto più inclusivo di quello vigente in Germania e in Spagna. Il sistema tedesco copre tutti i lavoratori dipendenti, per riduzioni dell'attività di lavoro

²⁸ Per una panoramica delle principali modifiche apportate dalla legge di bilancio per il 2022 alle platee di imprese e lavoratori beneficiari della CIG cfr. Tavola A.4.

che coinvolgano almeno il 30 per cento della forza lavoro dell'impresa. In Spagna, invece, il diritto alla copertura varia tra lavoratori, poiché dipende dalla storia lavorativa di ciascuno: la condizione di accesso è quella di aver lavorato almeno 360 giorni negli ultimi 6 anni e di subire la decurtazione di almeno un terzo dell'orario lavorativo normalmente previsto²⁹.

La previsione di una quota minima di utilizzo, sebbene riduca l'ampiezza della platea, ha l'obiettivo di limitare la fruizione alle imprese che abbiano subito degli shock rilevanti, per cui sia realmente necessario l'intervento. Alcuni recenti studi mostrano che questa è una caratteristica desiderabile del sistema. Sfruttando dati francesi relativi al periodo 2009-2013, Cahuc et al. (2021) hanno recentemente messo in evidenza una forte eterogeneità nell'impatto di questi schemi sull'occupazione e sulle ore lavorate: se da un lato le imprese più colpite hanno beneficiato della fruizione di questi strumenti, riuscendo a crescere più di quanto avrebbero fatto altrimenti, non si nota alcun impatto su un numero molto consistente di imprese relativamente meno colpite. Ciò implica che l'integrazione salariale può essere stata usata per ridurre il numero di ore lavorate anche per lavoratori che non erano a rischio di essere licenziati. Di conseguenza gli autori concludono che è opportuno prevedere un limite minimo di aggiustamento al monte ore totali per poter giustificare l'utilizzo di questi strumenti.

In tutti i paesi le causali che possono essere invocate includono riduzioni significative dell'attività dovute a ragioni cicliche, eventi meteorologici avversi, gravi difficoltà di natura eccezionale dovute a circostanze economiche, tecnologiche, organizzative o ragioni di forza maggiore. Vi sono poi altre causali specifiche, come nel caso italiano.

Il grado di generosità dei trattamenti previsti dal sistema italiano è nel complesso comparabile con quello degli altri principali paesi europei: in particolare, il sistema italiano è caratterizzato da un tasso di sostituzione più alto ma anche da un massimale più basso³⁰. Per quanto riguarda le durate massime previste, nel complesso l'impianto vigente in Italia tende a essere più generoso, in quanto permette alle imprese e ai lavoratori di cumulare trattamenti relativi a strumenti diversi: ad esempio, un lavoratore potrebbe fruire di trattamenti di CIG per un periodo che arriva fino a 36 mesi, combinando trattamenti ordinari e straordinari.

Rispetto alle altre maggiori economie europee, la peculiarità più rilevante del sistema italiano consiste nel permettere l'utilizzo dell'integrazione salariale anche per le situazioni di crisi aziendale (Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria: CIGS; e assegno di integrazione salariale del Fondo di Integrazione Salariale: FIS), non direttamente riconducibili a necessità temporanee di *labour-hoarding*. Fornire sussidi in costanza di rapporto di lavoro a imprese che hanno scarse possibilità di tornare alla piena attività economica è incoerente con il disegno originario dello strumento (ideato come risposta a *shock* temporanei) e potenzialmente inefficiente³¹: la teoria economica suggerisce, infatti, che i lavoratori delle imprese in crisi andrebbero sostenuti con misure quali i sussidi di disoccupazione per favorirne la ricollocazione in aziende più sane (politiche attive e incentivi alle

²⁹ Una recente riforma del mercato del lavoro spagnolo (Real decreto ley 31/2021, del 28 dicembre 2021) ha introdotto causali aggiuntive per l'utilizzo degli strumenti di integrazione salariale (ERTE), di fatto estendendone l'ambito di applicazione senza però operare alcun ampliamento rispetto ai criteri di accesso dal lato dei lavoratori.

³⁰ Nel confrontare l'entità dei trattamenti tra paesi è importante tenere in considerazione sia il tasso di sostituzione (ovvero la percentuale del salario a cui equivale l'indennità) sia il livello dei massimali (ovvero dei tetti massimi che limitano le entità dei pagamenti). Infatti, in diversi paesi il livello dei massimali è tale da trovare effettiva applicazione. Ad esempio, l'Italia avrebbe un tasso di sostituzione (80 per cento del salario lordo) ben più alto di quello francese (70 per cento) o di quello tedesco (60 per cento del salario netto), ma il massimale vigente nel nostro paese (1.200 euro) è ben al di sotto dei massimali previsti in Francia (4.849 euro) o in Germania (3.900 euro).

³¹ Studi recenti mostrano, per l'Italia, che la fruizione di CIGS è altamente correlata con la successiva cessazione di impresa o con forti tagli occupazionali (Lo Bello, 2021). Dal punto di vista del lavoratore, questo implica che la sua posizione lavorativa è in molti casi destinata ad essere comunque distrutta (Viviano, 2020).

assunzioni). Un recente filone della letteratura si è concentrato sullo studio dei possibili effetti negativi sull’allocazione dei lavoratori. Ad esempio Cooper et al. (2017) mostrano che, se da un lato la previsione di schemi di integrazione salariale ha permesso alla Germania di contenere fortemente l’aumento della disoccupazione durante la crisi del 2009, dall’altra parte questi stessi strumenti avrebbero causato delle perdite di produttività nel medio periodo, dovute alla più lenta riallocazione della forza lavoro tra unità produttive. L’intuizione è che se le imprese sono coperte da generosi schemi di integrazione salariale, troveranno conveniente mantenere attive anche posizioni lavorative relativamente poco produttive, il che rallenta la crescita delle aziende con migliori prospettive. Simili risultati sono ottenuti anche da Giupponi e Landais (2020), i quali mostrano che la selezione avversa delle imprese – ovvero il fatto che siano soprattutto aziende a bassa produttività ad utilizzare questi strumenti – ha effetti negativi sulla riallocazione.

Per tale motivo, la riforma Fornero del 2012 aveva escluso, con effetto dal 2016, la possibilità di richiedere l’integrazione salariale straordinaria in caso di fallimento o altre procedure concorsuali, a meno di una concreta prospettiva di ripresa dell’attività attraverso la cessione o un piano di reindustrializzazione. Il Jobs Act ha contribuito al riordino della normativa in materia, eliminando del tutto la causale di “cessazione dell’attività”, mantenendo fino al 2018 in via d’eccezione i programmi di gestione delle crisi già in essere³². Tuttavia, nel settembre 2018, un ulteriore intervento legislativo ha reintrodotta in via temporanea la CIGS per cessazione con effetti fino al 2020, annullando di fatto gli interventi precedenti. Infine la legge di bilancio per il 2022 ha previsto che la CIGS possa essere utilizzata per motivi “transizionali”, anche per cessazione di attività, e che nel biennio 2022-23 i trattamenti straordinari di integrazione salariale possano eccedere le durate massime normalmente previste, al fine di evitare esuberi significativi.

3.2.2 I costi per le imprese

La letteratura economica ha affrontato, da un punto di vista teorico, il tema di come dovrebbe essere disegnato il finanziamento degli ammortizzatori sociali. Burdett e Wright (1989) confrontano il sistema americano, basato su sussidi di disoccupazione, con quello europeo, che prevede anche la possibilità di integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro. Entrambi i sistemi presentano delle criticità: il primo implica un numero di separazioni inefficientemente alto, mentre nel secondo è il numero di ore lavorate per addetto scelto dall’impresa che potrebbe risultare non ottimale. In riferimento a entrambi gli strumenti, la loro analisi mostra che l’introduzione di un meccanismo di *experience rating*, ovvero un meccanismo per cui le imprese pagano contributi crescenti all’aumentare dell’utilizzo passato dello strumento, può migliorare il grado di efficienza dell’allocazione delle risorse³³. La stessa conclusione è stata raggiunta più recentemente da Cahuc e Nevoux (2017), che studiano l’impatto della riforma degli schemi di integrazione salariale in Francia, mostrando che l’utilizzo dei trattamenti è altamente concentrato e persistente nel tempo a livello di settore economico e di impresa³⁴. Questo implica che uno schema in cui il costo dei trattamenti di integrazione salariale non cresca con l’intensità del suo utilizzo, ad esempio in quanto totalmente sussidiato dallo Stato, determina trasferimenti dai settori a basso utilizzo in favore di quelli ad alto utilizzo.

³² Questa decisione era strettamente legata al ritardo con cui sarebbero partiti gli strumenti di politiche attive del mercato del lavoro.

³³ Un meccanismo di questo tipo, seppur con importanti asimmetrie tra settori economici, è previsto in Italia (cfr. Tavola A.6).

³⁴ Risultati simili, per il contesto italiano, sono stati trovati anche da Lo Bello (2021).

Gli schemi di integrazione salariale possono essere finanziati da una combinazione di tassazione generale, fondi per i sussidi di disoccupazione e fondi specifici alimentati dai contributi delle imprese. In generale, l'assetto più comune è che i trattamenti di integrazione siano interamente a carico dello Stato o dei fondi dedicati ai sussidi di disoccupazione: questo è il caso di tutte le principali economie europee eccetto l'Italia (cfr. Tavola A.5). In Germania e Spagna, i pagamenti sono a carico del fondo di assicurazione sulla disoccupazione, mentre in Francia le indennità sono coperte in parte dallo Stato (67 per cento) e per la parte residuale dal sistema di assicurazione sulla disoccupazione. Nel nostro paese, invece, in tempi normali, sono previsti dei Fondi ad hoc registrati presso l'INPS, con una gestione separata rispetto alle finanze pubbliche generali o al sistema dei sussidi di disoccupazione³⁵. Se da un lato un sistema basato su aliquote uniformi tra settori e imprese (come quelli vigenti negli altri principali paesi europei) ha il vantaggio di essere semplice e chiaro, dall'altro la differenziazione delle aliquote tra settori può rafforzare l'equità dello strumento se a pagare di più sono i settori che effettivamente ne fanno un utilizzo maggiore. In Italia, però, l'eterogeneità delle aliquote contributive non sembra essere sempre legata alla diversa intensità di utilizzo dei vari strumenti tra settori, determinando forti squilibri nella gestione economica delle tipologie di CIG³⁶: fa eccezione il comparto edile, dove a fronte di una durata maggiore del trattamento anche l'aliquota contributiva è significativamente più alta della media. La legge di bilancio per il 2022 ha recentemente modificato il sistema di finanziamento vigente, aumentando le aliquote di finanziamento di uno dei vari strumenti di integrazione, il Fondo di integrazione salariale, FIS, che copre prevalentemente le imprese più piccole dei servizi. Rimane da valutare se le nuove aliquote garantiranno l'equilibrio finanziario nel contesto di un forte ampliamento della platea dei beneficiari.

Dal punto di vista del datore di lavoro, l'aspetto fondamentale è in che misura questi strumenti permettano di abbattere il costo del lavoro. Ciò dipende da due fattori: i) come il costo dei trattamenti a favore dei lavoratori è suddiviso tra datore di lavoro e Stato (o Fondo dedicato); ii) a chi spetta il pagamento dei contributi sociali figurativi, riferiti alle ore non lavorate. Anche su questo aspetto l'Italia rappresenta un'eccezione. Infatti, nelle altre principali economie europee, rimane in capo alle imprese il pagamento dei contributi sociali, parametrati sull'intera retribuzione; al contrario, nel nostro paese le imprese sono sollevate dall'obbligo di versare i contributi per le ore non lavorate³⁷, ma sono tenute al pagamento di una compartecipazione al costo dei trattamenti³⁸. Una forma indiretta di compartecipazione è prevista anche in Francia, dove le imprese ricevono un rimborso calcolato in somma fissa per i trattamenti di integrazione salariale, e sono pertanto tenute a farsi carico dell'eventuale parte residuale. Inoltre, a differenza degli altri paesi, in Italia le imprese sono tenute al versamento di un contributo ordinario, mirato al finanziamento degli specifici Fondi da cui si attinge per il pagamento dei trattamenti economici (cfr. Tavola A.6 e A.7 per una panoramica complessiva sul sistema di finanziamento vigente in Italia e sulle modifiche operate dalla legge di bilancio per il 2022). Infine, in Italia le aliquote del contributo addizionale, ovvero la compartecipazione al costo

³⁵ Si tratta di una differenza sostanziale, in quanto in alcuni paesi i trattamenti relativi ai sussidi di disoccupazione e agli strumenti di integrazione salariale sono cumulabili.

³⁶ Dai bilanci dell'INPS del periodo 2009-2018 risulta che i contributi versati per la CIGO hanno coperto in maniera continuativa i deficit generati dalle gestioni CIGS e CIGD (Lo Bello, 2021). Invece, il FIS e gli altri FdS operano nel rispetto del pareggio di bilancio e non possono erogare prestazioni in caso di carenza di disponibilità finanziaria; a fronte di questa regola generale, il Governo può discrezionalmente incrementare la portata dei fondi con dei finanziamenti ad hoc, come accaduto nel corso della crisi Covid-19 e da ultimo previsto dalla legge di bilancio per il 2022, che ha stanziato 2 miliardi di euro in favore del FIS.

³⁷ Il versamento dei relativi contributi, definiti "figurativi" in quanto non determinano un effettivo esborso, spetta all'INPS.

³⁸ Tale compartecipazione varia fortemente a seconda dello specifico strumento considerato, determinando significativi squilibri e possibili iniquità tra settori economici. Si veda Lo Bello (2021) per un'analisi più approfondita delle possibili implicazioni delle eterogeneità relative al sistema di finanziamento della CIG.

dei trattamenti, sono soggette all'*experience rating* introdotto con le riforme Fornero e Jobs Act per evitare comportamenti opportunistici e un uso eccessivo di tali strumenti. Tale meccanismo, disegnato per favorire la transizione verso l'uscita dai periodi di fruizione, contribuisce anche a mitigare i problemi relativi agli squilibri del finanziamento dello strumento ordinario. Ovviamente l'*experience rating* tende a frenare il ricorso allo strumento tanto di più quanto più l'impresa ha subito shock ampi e ravvicinati nel tempo, ma va nella direzione di favorire la riallocazione dei lavoratori verso imprese più stabili e solide. Va però precisato che, attualmente, la componente di *experience rating* del sistema di finanziamento della CIG è piuttosto limitata. La legge di bilancio per il 2022 ha potenziato gli elementi che mirano a disincentivare l'utilizzo dello strumento, attraverso la previsione di ulteriori riduzioni delle aliquote del contributo addizionale (nel caso della CIGO) o del contributo ordinario (nel caso del FIS) per le imprese che non abbiano utilizzato gli strumenti nei 24 mesi precedenti.

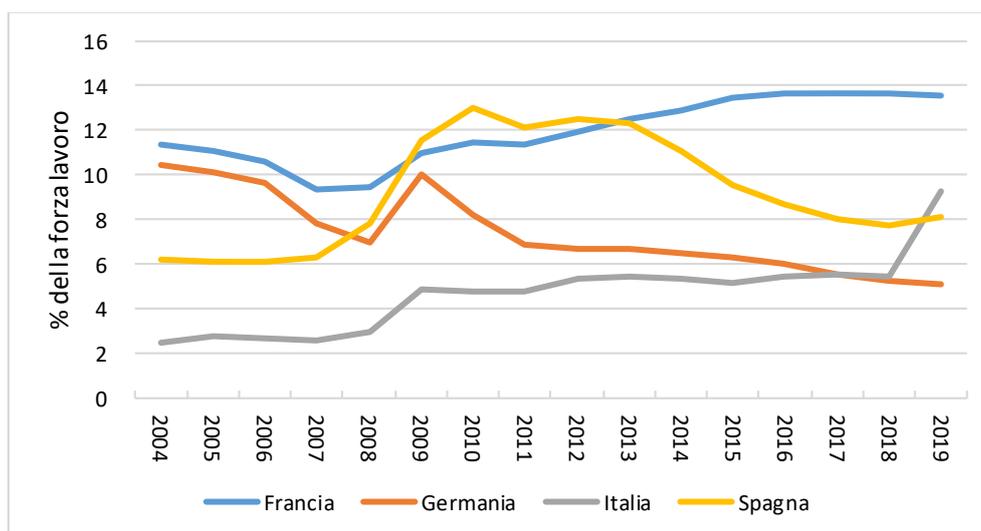
Oltre alle ripercussioni di carattere economico, la presenza di un'eventuale compartecipazione al costo dei trattamenti, così come il fatto che le imprese anticipino le indennità, hanno importanti implicazioni per la rilevazione statistica dei salari e del costo del lavoro, determinando differenze tra paesi (cfr. Tavola A.5). Infatti, laddove i trattamenti sono direttamente pagati dallo Stato o dai Fondi dedicati, come in Spagna, Eurostat non li assimila alle retribuzioni: pertanto, il calo del monte salari registrato risulta proporzionale alla contrazione delle ore lavorate, senza ripercussioni sulle retribuzioni orarie. Al contrario, negli altri paesi, dove le imprese anticipano o si fanno carico di parte dei trattamenti economici, il monte salari scende meno che proporzionalmente rispetto alle ore lavorate: le retribuzioni per lavoratore calano meno della percentuale di ore non lavorate, e il salario orario aumenta. Infine, poiché non in tutti i principali paesi europei le imprese continuano a pagare i contributi sociali relativi alle ore non lavorate (i quali incidono sul calcolo del costo del lavoro) è importante avere molta cura nell'interpretare le dinamiche salariali, specialmente in ottica comparativa, durante fasi congiunturali caratterizzate da un intenso utilizzo di questi ammortizzatori.

3.2.3 L'utilizzo e la spesa per ammortizzatori sociali nei principali paesi europei

In un confronto con gli altri principali paesi europei, l'Italia è uno dei paesi in cui il sistema di ammortizzatori sociali nel suo complesso (inclusi quindi i sussidi in caso di disoccupazione) ha un utilizzo effettivo più basso, anche se in sostanziale aumento negli ultimi anni. Nella media del periodo 2004-2019, nonostante l'intensità delle crisi del 2008 e soprattutto del 2011-2013, il numero di lavoratori che hanno beneficiato di trattamenti di sostegno è stato pari a circa il 4,7 per cento del totale della forza lavoro, rispetto all'11,9 della Francia, il 7,4 della Germania e il 9,2 della Spagna (Figura 5).

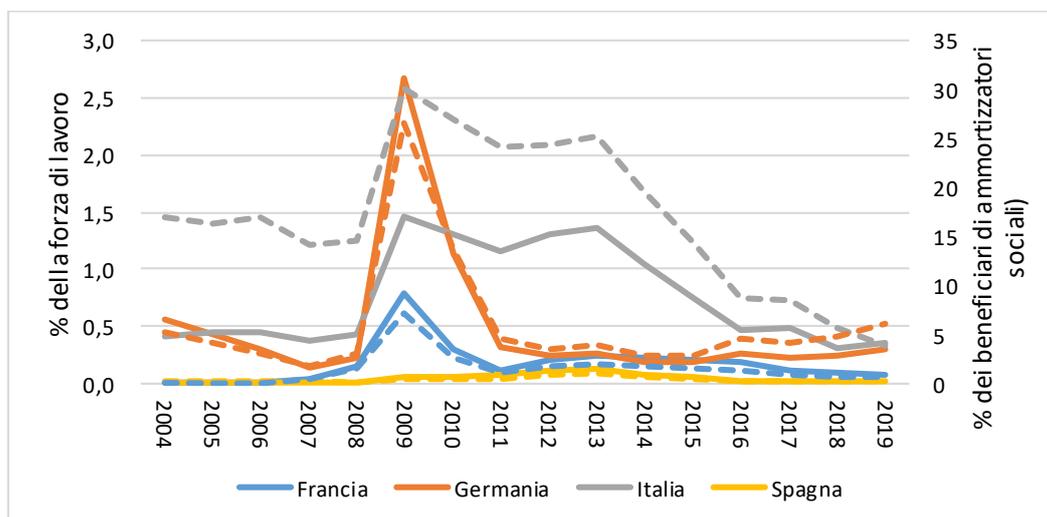
Tra i fruitori di ammortizzatori sociali in generale, la quota rappresentata dai beneficiari di trattamenti di integrazione salariale in Italia (16,9 per cento nella media del periodo, con un picco del 30 per cento raggiunto nel 2009) è ben più alta di quella degli altri paesi (1,5 in Francia, 6 in Germania e 0,4 in Spagna; cfr. Figura 6). Inoltre, nel periodo considerato l'utilizzo di trattamenti di integrazione salariale in Italia si è mantenuto su livelli elevati per un tempo più lungo rispetto agli altri paesi.

Figura 5 – Numero di percettori di trattamenti di ammortizzatori sociali nei principali paesi europei (periodo 2004-2019)



Fonte: Labor Market Policy, Commissione Europea.

Figura 6 – Numero di percettori di trattamenti di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro nei principali paesi europei (periodo 2004-2019)

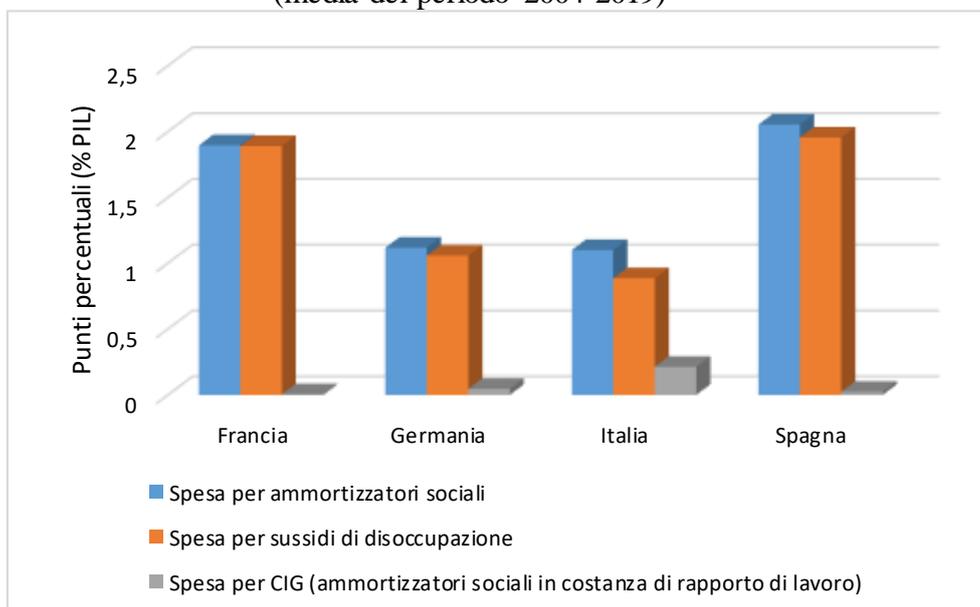


Note: Le linee continue sono percentuali sulla forza di lavoro (scala di sinistra), le linee tratteggiate sono percentuali sul totale di beneficiari di ammortizzatori sociali (scala di destra). Fonte: Labor Market Policy, Commissione Europea.

Tali caratteristiche si riflettono anche sulla composizione della spesa e sulla dinamica. Se da un lato la spesa totale per ammortizzatori sociali in Italia è stata, tra il 2004 e il 2019, sostanzialmente inferiore rispetto a quella degli altri paesi, la quota di essa rappresentata dagli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro è stata significativamente più alta. In questo periodo l'Italia ha impiegato circa l'1,1 per cento del PIL in ammortizzatori sociali, un dato simile a quello tedesco ma inferiore a quello francese e spagnolo (rispettivamente pari all'1,9 e al 2,1 per cento; Figura 7). La spesa per ammortizzatori sociali è, come atteso, fortemente ciclica, avendo registrato una forte espansione nel periodo di crisi 2009-2014 (cfr. Figura 8). Inoltre, il sistema italiano ha fatto segnare

una crescita costante della spesa per ammortizzatori sociali, guidata da un aumento degli importi destinati ai sussidi di disoccupazione³⁹, che ha portato l'Italia a superare la Germania relativamente alla spesa in rapporto al PIL. D'altra parte, la peculiarità principale del nostro paese è data dal fatto che, in media, nel periodo 2004-2019 oltre il 13 per cento della spesa complessiva per ammortizzatori sociali è stato destinato a strumenti in costanza di rapporto di lavoro (circa il 20 per cento tra il 2009 e il 2014), contro una media dell'1,1 per cento degli altri principali paesi europei (cfr. Figura 9)⁴⁰.

Figura 7 - Spesa per ammortizzatori sociali nei principali paesi europei (media del periodo 2004-2019)



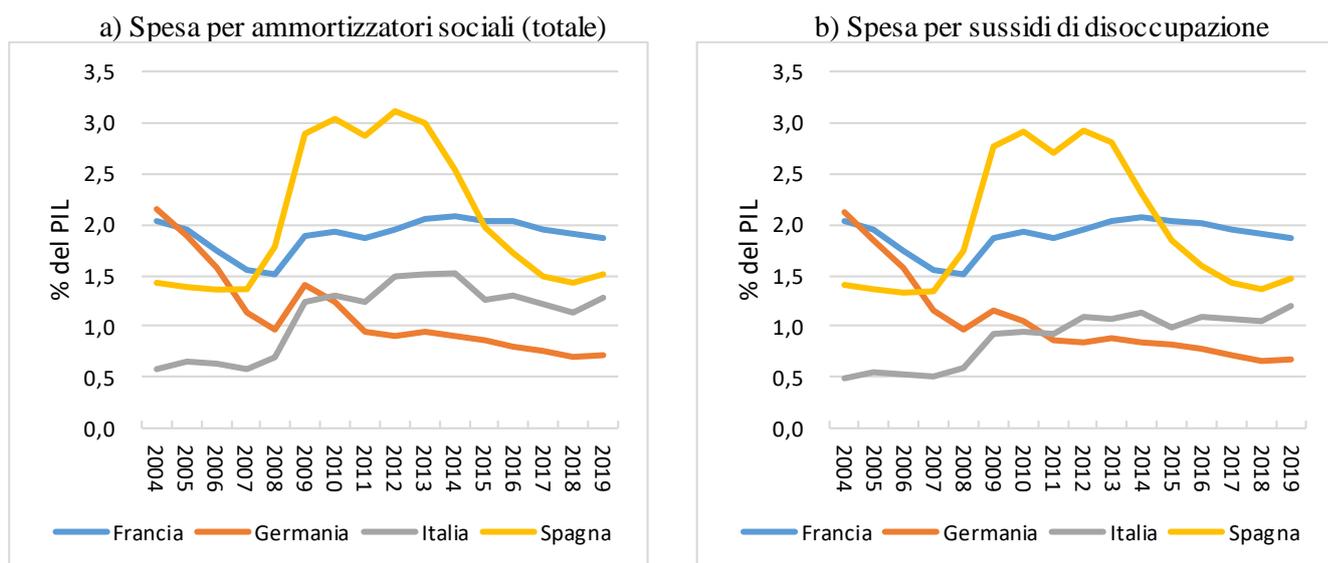
Fonte: Labor Market Policy, Commissione Europea.

Da un confronto tra Figura 8 e Figura 9, emerge chiaramente che la principale componente ciclica degli ammortizzatori sociali in Italia è rappresentata dalla CIG, a differenza di altri paesi come la Spagna, dove invece l'aggiustamento ciclico è effettuato principalmente dai sussidi di disoccupazione. A livello macroeconomico, ciò ha importanti implicazioni sulla natura dell'aggiustamento dell'input di lavoro di fronte a *shock* negativi: in paesi dove l'utilizzo di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro è più ampio, il margine intensivo (i.e. ore medie per lavoratore) è più rilevante nello spiegare le fluttuazioni delle ore totali lavorate.

³⁹ Una buona parte della crescita della spesa per sussidi di disoccupazione in Italia è dipesa da una serie di riforme che hanno potenziato significativamente questi strumenti, che precedentemente avevano un ruolo minore, si veda il capitolo 2 e Giorgi (2018).

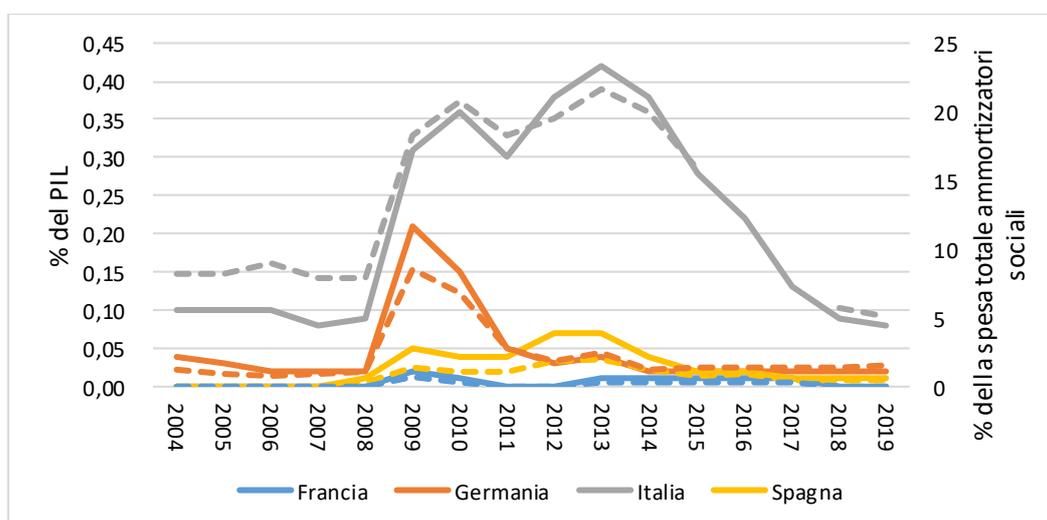
⁴⁰ Fonte: Dataset "Labor Market Policy", Commissione Europea.

Figura 8 - Spesa per ammortizzatori sociali nei principali paesi europei (periodo 2004-2019)



Fonte: Labor Market Policy, Commissione Europea.

Figura 9 - Spesa per ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro nei principali paesi europei (periodo 2004-2019)



Note: Le linee continue sono percentuali sul PIL (scala di sinistra), le linee tratteggiate sono percentuali sul totale di beneficiari di ammortizzatori sociali (scala di destra). Fonte: Labor Market Policy, Commissione Europea.

A partire da marzo 2020, il ricorso a schemi di integrazione salariale è aumentato notevolmente in tutti i principali paesi europei, raggiungendo livelli ben superiori a quelli relativi alla precedente crisi economica (2009-2013). In media, nel periodo marzo-dicembre 2020 circa 1,1 milioni di lavoratori in Italia (1,5 milioni in Spagna e 3,8 milioni di Germania) hanno fruito della CIG o di strumenti corrispondenti. Il picco dell'utilizzo è stato segnato nella primavera del 2020, con 2,2 milioni di lavoratori in Italia, 3,6 milioni in Spagna⁴¹ e 6,8 milioni in Germania. Lo strumento si è rilevato molto

⁴¹ Il governo spagnolo ha affrontato la crisi Covid in maniera radicalmente diversa rispetto alla crisi finanziaria del 2011-2013, favorendo un utilizzo molto più ampio che in passato di strumenti di integrazione salariale. La recente riforma del

efficace nel proteggere l'occupazione ed evitare ingenti flussi verso la disoccupazione in un periodo di estrema debolezza della domanda di lavoro. Dato il successo dello strumento nel fronteggiare la crisi, è probabile che il suo utilizzo si manterrà elevato anche nei prossimi anni, diventando di fatto lo strumento principale di aggiustamento dell'input di lavoro non solo in Italia ma in tutti i principali paesi europei.

mercato del lavoro conferma questo indirizzo, prevedendo in caso di crisi un maggior ricorso alle riduzioni di orario in luogo di aggiustamenti del numero di lavoratori. Ne deriva un ribilanciamento degli strumenti di tutela da un sistema basato essenzialmente sui sussidi disoccupazione a uno che dà maggior rilevanza agli strumenti di integrazione salariale e alla tutela dei posti di lavoro esistenti.

4. IL REDDITO MINIMO GARANTITO

4.1 Caratteristiche generali

Il dibattito sul disegno ottimale degli strumenti di sostegno al reddito per le persone in condizioni di disagio economico è da sempre acceso: da un lato vi è la necessità di garantire uno standard di vita minimo accettabile alle fasce di popolazione più in difficoltà; dall'altro vi è però il timore che la percezione di un reddito, seppure minimo, possa indurre i beneficiari a ridurre la propria offerta di lavoro e trovare conveniente la permanenza nel programma anziché emancipare la propria condizione tramite il lavoro (la cosiddetta trappola della povertà).

Dal punto di vista teorico, l'accesso a un reddito minimo garantito – analogamente al sussidio di disoccupazione – aumenta il salario di riserva, ossia il salario minimo che si è disposti a percepire per accettare un'offerta di lavoro, ritardando quindi l'uscita dallo stato di non occupazione. L'entità degli effetti negativi di simili misure sulla scelta di lavorare (e per quante ore) dipende dall'ammontare del beneficio, da come cambia l'importo in funzione del reddito da lavoro⁴² e dalla durata del programma, aspetti che determinano al contempo l'efficacia dello strumento nel migliorare le condizioni di vita dei beneficiari, creando un inevitabile *trade-off*. Per contrastare i possibili effetti negativi sull'offerta di lavoro, la percezione del sussidio è solitamente condizionata a misure di politica attiva che mirano alla formazione o all'inserimento lavorativo dei percettori. Una specificità degli strumenti di reddito minimo garantito rispetto ai sussidi di disoccupazione è che, essendo commisurati alla posizione reddituale dell'intera famiglia e non del singolo individuo, possono generare effetti disincentivanti per tutti i componenti del nucleo, che avranno un maggiore incentivo a coordinare le loro scelte lavorative.

La letteratura empirica sugli effetti degli strumenti di reddito minimo garantito offre ancora poche risposte. Gli strumenti di sostegno al reddito sembrano proteggere adeguatamente contro il rischio di povertà, soprattutto estrema, ma le analisi – principalmente di natura *ex-ante* – sono limitate al breve periodo⁴³. Hoynes e Schanzenbach (2009) trovano che il programma di *Food Stamp* americano, simile ad un reddito minimo garantito, ha significativamente aumentato il livello di consumo, specialmente alimentare, dei beneficiari. Tuttavia, un limite di questi programmi nel contrasto alla povertà è rappresentato dal basso tasso di adesione che li caratterizza (Maquet et al., 2016), in parte dovuto ad un effetto stigma (Besley e Coate, 1992) e alla complessità della prova dei mezzi (Kleven e Kopczuk, 2011).

⁴² L'accesso ad un reddito minimo garantito cambia il vincolo di bilancio di una famiglia beneficiaria, riducendo l'offerta di lavoro tramite un effetto di reddito e un effetto di sostituzione. Il vincolo di bilancio per una famiglia non beneficiaria è $C = wL$; per un nucleo percettore è $C = R - awL + wL = R + w(1-a)L$, dove a è il peso assegnato al reddito da lavoro nel calcolo dell'importo del reddito minimo ($b = R - awL$), ossia l'aliquota marginale sul reddito da lavoro; R è il valore della soglia di risorse familiari che si vuole integrare; w è il salario. Si può pensare che ci sia solo un lavoratore in famiglia o che ci siano almeno due occupati e che percepiscono lo stesso salario; L è il numero di ore lavorate del singolo occupato o il totale delle ore lavorate dalla famiglia. Il reddito minimo garantito riduce l'offerta di lavoro aumentando le risorse disponibili non connesse all'attività lavorativa (R , effetto di reddito) e diminuendo il salario netto (effetto di sostituzione). Se $a=1$ e la famiglia soddisfa le condizioni di accesso al reddito minimo, all'aumentare delle ore lavorate le risorse familiari non cambiano perché il beneficio si riduce parimenti al salario percepito. La soluzione ottimale porta a lavorare zero ore in presenza di disutilità dal lavoro. Per $a < 1$, il disincentivo è più attenuato.

⁴³ Hoynes et al. (2006) forniscono delle simulazioni sull'impatto che i programmi di welfare negli Stati Uniti hanno sul tasso di povertà, utilizzando il 2003 come anno di riferimento, e concludono che il loro effetto, sebbene presente, sia piuttosto modesto. Riduzioni più significative del tasso di povertà sono riportate in Scholz et al. (2009) – sempre negli Stati Uniti – per il 2004, in Blank (2002) per il periodo 1993-1999 e in Meyer e Wu (2018) per il periodo 2008-2013. Gli effetti sono peraltro più consistenti quando si guarda al tasso di povertà estrema (Fox et al., 2015).

Le stime fornite dai modelli strutturali o di microsimulazione mostrano che i sussidi, laddove prevedano una riduzione solo parziale dell'importo all'aumentare del reddito da lavoro, non sono associati a minore partecipazione al mercato del lavoro e occupazione (Hoynes, 1996; Moffitt, 2002), anche in presenza di trasferimenti generosi (Bargain e Doorley, 2017; Franz et al. 2012). Laddove i sussidi sono più generosi e duraturi, il tasso di occupazione dei beneficiari risulta essere più basso (Moffitt, 1992), soprattutto tra le donne e i giovani, tipicamente caratterizzati da una maggiore elasticità dell'offerta di lavoro (Gurgand e Margolis, 2008; Meghir e Phillips, 2010).

I pochi lavori che stimano un effetto di natura causale confermano che, in presenza di elevate aliquote medie sul lavoro⁴⁴, la percezione di un reddito minimo garantito riduce la partecipazione al mercato del lavoro tra le persone meno istruite (Bargain e Doorley, 2011), tra le madri single (Hoynes e Schanzenbach, 2012; Bergolo e Cruces, 2021) e tra i giovani (Lemieux e Milligan, 2008), almeno nel breve periodo (Terracol, 2009). Vi potrebbe corrispondere un aumento dell'occupazione nel settore informale (Bergolo e Cruces, 2021). Si osserva inoltre che le politiche attive non risultano particolarmente efficaci nel contrastare i disincentivi all'offerta di lavoro nel settore formale (Miller et al., 2015), sia per le caratteristiche degli individui a cui sono rivolte sia per difetti nell'attuazione degli interventi. Le politiche attive che risultano essere più efficaci nell'inserimento lavorativo di una simile platea di beneficiari – tipicamente ai margini del mercato del lavoro – sono quelle di formazione (De la Rica e Gorjón, 2019), con effetti più favorevoli per le donne nella maggior parte dei casi (Bergemann e van den Berg, 2008). Il successo di queste misure dipende anche dall'efficacia dei Centri per l'impiego. D'altra parte, c'è anche da considerare che gli obblighi relativi all'inserimento lavorativo possono generare l'effetto indesiderato di scoraggiare l'accesso al beneficio, in particolare di soggetti vulnerabili che hanno minori opportunità di trovare un impiego, come mostrato da Gray et al. (2021). Questo implicherebbe che partecipano al programma soprattutto coloro che hanno qualche prospettiva occupazionale, comportando una sovrastima della capacità di simili politiche nell'attivare le persone più ai margini.

Nella sezione successiva, dopo una descrizione preliminare dello schema di reddito minimo garantito in vigore in Italia, si confronta lo strumento con quelli adottati nelle principali economie dell'area individuandone le principali criticità.

4.2 Il Reddito di cittadinanza e gli strumenti vigenti negli altri paesi

Il Reddito di cittadinanza⁴⁵ (RdC) è una misura di contrasto alla povertà a cui hanno accesso tutte le persone che versano in verificate condizioni di bisogno economico. Il suo disegno risponde quindi al principio dell'universalismo selettivo, superando la logica categoriale che caratterizzava l'impianto delle politiche sociali in Italia fino all'introduzione del Reddito di inclusione (ReI) nel 2017. Prima di quella data la titolarità di tali politiche era infatti definita sulla base dell'appartenenza a un gruppo

⁴⁴ Michalopoulos et al. (2005) mostrano che in Canada la previsione di un premio – sotto forma di *negative income tax* – nel caso di occupazione a tempo pieno ha aumentato l'occupazione e i redditi dei destinatari della misura. De la Rica e Gorjón (2019) mostrano che il reddito minimo garantito introdotto nei Paesi Baschi, che prevede uno sconto significativo del reddito da lavoro nel computo dei redditi familiari, non sembra aver ridotto l'occupazione.

⁴⁵ Il Reddito di cittadinanza (RdC) è stato istituito dal DL n. 4 del 28 gennaio del 2019 ed erogato a partire dal mese di aprile dello stesso anno. Per le famiglie composte esclusivamente da persone con almeno 67 anni lo strumento prende il nome di Pensione di cittadinanza (PdC), ed è riconosciuto laddove nel nucleo vi siano anche individui con età inferiore in condizione di grave disabilità o non autosufficienza. Nell'ambito della PdC non sono previsti obblighi volti all'inserimento lavorativo dei beneficiari. Il presente articolo si concentra sull'RdC per i suoi effetti sull'offerta di lavoro. La spesa sostenuta per il programma di RdC costituisce il 95 per cento della spesa totale per RdC e PdC; i nuclei percettori di PdC sono circa l'11 per cento dei beneficiari delle misure di reddito minimo.

sociale individuato secondo la condizione professionale o di disabilità degli individui/famiglie e non per la condivisione di un bisogno.

4.2.1 Il disegno dello strumento

L'RdC si configura come un reddito minimo garantito, riconosciuto alle famiglie che si trovano in difficoltà economica accertata tramite una determinata prova dei mezzi; al contempo, è definito anche come strumento di politica attiva poiché sono definiti in capo ai beneficiari obblighi relativi alla ricerca di un lavoro o alla formazione professionale.

Come politica passiva, l'RdC è un sussidio ad integrazione del reddito familiare annuale fino al raggiungimento di una determinata soglia. L'importo è costituito da due componenti, a seconda che la famiglia beneficiaria viva in una casa di proprietà, in affitto o in un'abitazione per la quale si paga un mutuo. Per chi vive in una casa di proprietà è prevista solo la componente di integrazione al reddito familiare, fino alla soglia definita in base alla composizione del nucleo richiedente (quota A)⁴⁶. Per chi vive in affitto o in abitazione di proprietà per la quale si paga un mutuo, si ha diritto ad una seconda componente (quota B), pari al canone di locazione annuo, per un massimo di 3.360 euro, o alla rata del mutuo, che non può superare i 1.800 euro all'anno⁴⁷. Le soglie in questo caso sono fisse e prescindono dalla composizione familiare. Il beneficio ha durata di 18 mesi e può essere rinnovato dopo la sospensione di un mese per altri 18 mesi; non vi sono limiti espliciti al numero di rinnovi. Si decade dal diritto quando non sono più soddisfatti i criteri di accesso o nel caso in cui i beneficiari occupabili – ossia i destinatari della politica attiva – rifiutino più di un'offerta di lavoro definita “congrua” (per questa definizione si veda il Capitolo 2 e l'Appendice C, Tavola C.1).

La prova dei mezzi per la verifica dello stato di bisogno si compone di parametri reddituali, patrimoniali e relativi al godimento di alcuni beni⁴⁸. Lo strumento fiscale di riferimento è l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). Per accedere alla misura, oltre ai requisiti economici, è necessario anche soddisfare un requisito di residenza di almeno 10 anni nel territorio italiano. L'RdC è compatibile con il godimento della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL) e di altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria. Questi importi rientrano nel calcolo del reddito familiare nella verifica dello stato di bisogno e nella definizione dell'importo.

Come politica attiva, la fruizione dell'RdC richiede il rispetto di determinati obblighi, differenziati a seconda delle caratteristiche dei componenti della famiglia beneficiaria. Ne sono esonerati: le persone già occupate (anche se a tempo parziale), quelle che frequentano un corso di studi regolare o di formazione, i minorenni, i percettori di PdC, i titolari di pensione diretta e comunque gli individui di

⁴⁶ La soglia di reddito familiare annuale è pari a 6.000 euro moltiplicata per la scala di equivalenza, pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, incrementata di 0,4 per ogni ulteriore maggiorenne in famiglia, di 0,2 per ogni minorenni. La scala di equivalenza non può essere superiore a 2,1 (2,2 laddove ci siano componenti con grave disabilità o non autosufficienza). L'importo massimo per un single che ha reddito familiare nullo è pari a 500 euro mensili.

⁴⁷ Un single che vive in affitto e non ha risorse economiche ha diritto ad un sussidio di 780 euro mensili (9.360 euro all'anno), 650 euro mensili (7.800 euro annui) qualora fosse proprietario di abitazione sulla quale ha accesso un mutuo.

⁴⁸ I requisiti reddituali e patrimoniali sono: *i*) valore dell'ISEE inferiore a 9.360 euro; *ii*) valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro; *iii*) valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro per un single, con soglie crescenti in base alla composizione familiare; *iv*) valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui (9.360 nel caso di famiglia che vive in affitto) moltiplicato per la scala di equivalenza. Inoltre, nessun familiare deve possedere autoveicoli nuovi o di grossa cilindrata o navi o imbarcazioni da diporto.

età pari o superiore ai 65 anni e i disabili; su base volontaria possono essere esonerati anche coloro che si prendono cura di bambini al di sotto di tre anni o di persone non autosufficienti o con grave disabilità. Per tutti gli altri membri del nucleo familiare, la presentazione della domanda dell'RdC equivale a fornire una dichiarazione di immediata disponibilità a lavorare (DID)⁴⁹. I componenti "occupabili" dovranno inoltre aderire (i) a un progetto di reinserimento lavorativo (Patto per il lavoro) stipulato con il Centro Per l'Impiego (CPI), qualora la situazione di bisogno del nucleo familiare sia prevalentemente connessa alla situazione lavorativa e i beneficiari abbiano esperienze occupazionali recenti; o (ii) a un Patto per l'inclusione sociale individuato dai servizi comunali per il contrasto della povertà, a seconda delle condizioni familiari e della situazione occupazionale presente e passata.

4.2.2 L'utilizzo dello strumento in Italia

Secondo gli ultimi dati rilasciati dall'INPS a dicembre del 2021, in novembre i nuclei beneficiari dell'RdC (escludendo quelli che hanno percepito la PdC) erano 1,2 milioni, interessando circa 3 milioni di persone. Il 63,5 per cento dei nuclei percettori risiede nel Mezzogiorno, il 21,0 per cento nel Nord e il restante 15,5 per cento nel Centro. L'importo medio mensile per l'aggregato nazionale è 575 euro; raggiunge quasi 610 euro nel Mezzogiorno (507 e 534 nel Nord e nel Centro). I nuclei in cui il richiedente è straniero rappresentano il 14,3 per cento dei percettori; le famiglie con minori sono il 32,6 per cento. Curci et al. (2020) stimano, attraverso un modello di microsimulazione che unisce alle informazioni sui redditi contenute nell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia quelle relative alle spese ricavate dall'Indagine sulle spese delle famiglie italiane dell'Istat, che l'RdC determina una riduzione significativa dell'incidenza e, soprattutto, dell'intensità della povertà assoluta. Premettendo che la definizione dell'Istat della povertà attiene al mancato raggiungimento di un livello minimo di spesa considerato accettabile⁵⁰, mentre la famiglia potenzialmente beneficiaria dell'RdC si caratterizza da scarsità di mezzi di sussistenza (reddito e ricchezza), alcune criticità del disegno della misura ne limitano l'efficacia nel raggiungere l'intera platea di persone bisognose.

In primo luogo, il programma risulta essere meno generoso per gli stranieri, prevedendo un requisito di residenza piuttosto elevato, e per le famiglie numerose, specialmente con minori: questi sono proprio i gruppi demografici per i quali l'incidenza della povertà assoluta è maggiore⁵¹. In particolare, le famiglie numerose e con minori sono penalizzate dall'applicazione di una scala di equivalenza che assegna un valore basso a partire dal secondo componente, specialmente se minorenni. Ne consegue che le soglie di accesso alla misura sono più restrittive rispetto a quanto previsto per i single; poiché l'entità del beneficio è commisurata rispetto alle stesse soglie, il trattamento previsto per le famiglie numerose sarebbe relativamente inferiore⁵². La scala applicata è quindi meno generosa di quelle più frequentemente utilizzate, come quella dell'OCSE modificata o la stessa scala di equivalenza adottata

⁴⁹ Prima della legge di bilancio per il 2022, la DID doveva essere presentata entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, mediante una apposita piattaforma digitale e presso i Centri per l'Impiego.

⁵⁰ Si classificano in povertà assoluta le famiglie con una spesa media mensile inferiore ad una determinata soglia, definita in base alla dimensione familiare, area e comune di residenza.

⁵¹ Nel 2020 l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie italiane è stata del 7,7 per cento. Questa è crescente con il numero di componenti (20,5 per cento nei nuclei con almeno cinque componenti, 5,7 nel caso di persone sole) e in base al numero di figli minori (22,7 per cento se almeno tre figli minori, 9,3 per cento se solo un figlio minorenni). Nei nuclei di soli stranieri l'incidenza della povertà è stata pari al 26,7 per cento, 6 per cento nelle famiglie composte da soli italiani.

⁵² L'Assegno Unico Universale, che viene direttamente accreditato sulla carta per i beneficiari di RdC, innalza significativamente l'ammontare del beneficio economico per le famiglie con minori, senza però modificare i criteri di accesso all'RdC.

per la definizione dell'ISEE⁵³. Le famiglie numerose sono penalizzate anche nella seconda componente del sussidio che attiene all'affitto: la soglia non dipende dalla composizione del nucleo e non tiene conto delle diverse esigenze abitative. Per esempio, sulla base dei dati Istat dell'Indagine sulle spese delle famiglie dell'anno 2020, una famiglia composta da una coppia di adulti con due figli minori in condizioni di povertà assoluta spende in media 328 euro al mese per l'affitto, 246 euro nel caso di un single, con notevoli differenze tra diverse aree geografiche del paese e tra zone urbane e rurali⁵⁴. Risulta evidente, quindi, come la quota B possa essere insufficiente per le famiglie numerose.

Inoltre lo strumento prevede importi e soglie uniformi su tutto il territorio nazionale che non tengono conto del diverso costo della vita. Sebbene sia complesso il disegno di una misura nazionale di contrasto alla povertà eterogenea a livello territoriale, è indubbio che questa omogeneità limita l'efficacia dello strumento nel raggiungere adeguatamente le persone effettivamente più bisognose⁵⁵. La componente dell'RdC legata all'affitto coglie, seppure in minima parte, le differenze nel costo della vita tra aree e città di residenza, sebbene al Nord sia piuttosto al di sotto della spesa media per le famiglie che risultano in povertà assoluta secondo la definizione dell'Istat⁵⁶.

Tutti gli strumenti che forniscono un sussidio economico (ossia di tipo "passivo"), possono generare disincentivi all'offerta di lavoro nel settore formale, riducendo sia la probabilità di partecipazione sia la quantità di lavoro svolto in caso di occupazione. Nel caso dell'RdC questi rischi sono particolarmente accentuati dal fatto che, all'aumentare del reddito da lavoro, l'importo del sussidio si riduce della stessa entità⁵⁷. Ne consegue che i beneficiari potrebbero non essere interessati ad accettare opportunità di lavoro che offrono salari annuali prossimi alle soglie di accesso dell'RdC, o potrebbero perfino lasciare impieghi scarsamente remunerati. L'effettiva partecipazione dei beneficiari al mercato del lavoro – poco più di un terzo dei beneficiari secondo i dati dell'INPS⁵⁸ – dipende quindi in gran parte dal complesso sistema di obblighi amministrativi, sanzioni e relative attività di controllo, che però risultano ancora poco chiari sia a livello normativo sia nelle concrete modalità di realizzazione. Inoltre, l'intero sistema poggia sui CPI, di cui si suppone una forte capacità d'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, ben superiore a quanto riscontrato nella realtà (si veda il Capitolo 2).

⁵³ La scala di equivalenza dell'OCSE modificata assegna valore 1 al primo componente con almeno 14 anni, 0,5 per ogni ulteriore familiare di età pari o superiore a 14 anni e 0,3 per ogni bambino al di sotto dei 14 anni; non è previsto un valore massimo. La scala di equivalenza dell'ISEE per il 2021 è così definita: 1 per un componente, 1,57 per due componenti, 2,04 per tre, 2,46 per quattro, 2,85 per cinque. Per ogni ulteriore componente del nucleo familiare oltre il quinto il valore della scala di equivalenza da considerare è 0,35. Sono infine previste maggiorazioni per famiglie con figli al di sotto dei tre anni, con più di tre figli, nel caso di genitori single o in presenza di disabili o persone non autosufficienti.

⁵⁴ Tra le famiglie classificate in povertà assoluta il 43 per cento risulta in possesso di un contratto di affitto. La spesa media per l'affitto tra le famiglie povere è inferiore a 280 euro solo per la fattispecie di famiglia monopersonale.

⁵⁵ Come sottolineato nella [Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza](#), le differenze nel costo della vita sono speculari a quelle relative alla disponibilità di beni e di servizi pubblici. Tipicamente le aree caratterizzate da un più basso costo della vita sono anche quelle con una peggiore qualità dei servizi, per cui l'importo del sussidio relativamente più alto andrebbe a compensare tali iniquità.

⁵⁶ La spesa media tra le famiglie povere è pari a 360 euro al Nord, 367 euro al Centro e 238 euro nel Mezzogiorno; questa varia tra 341 e 299 euro in media per chi vive all'interno o al di fuori delle aree metropolitane, rispettivamente.

⁵⁷ Per chi trova occupazione nel periodo di fruizione dell'RdC, il reddito da lavoro viene dedotto del 20 per cento nel computo dei redditi, ma per un periodo limitato (fino a nuova dichiarazione ISEE). Si noti che, nel caso del Reddito di inclusione (ReI), il disincentivo all'offerta di lavoro era meno accentuato in quanto il beneficio era calcolato come differenza tra la soglia di 3.000 euro (moltiplicata per la scala di equivalenza) e la componente reddituale dell'ISEE (il cosiddetto ISR, Indicatore della situazione reddituale), che prevedeva una deduzione pari al 20 per cento per i redditi da lavoro.

⁵⁸ INPS, XIX Rapporto annuale, 2020.

La crisi economica connessa con la pandemia da Covid-19 ha accresciuto la platea di beneficiari dell'RdC: nel dicembre del 2020, il numero di nuclei beneficiari era il 21 per cento in più rispetto all'anno prima. L'importo medio erogato è però diminuito di quasi il 9 per cento, suggerendo che hanno avuto accesso allo strumento famiglie in condizioni economiche relativamente migliori rispetto al dato pre-pandemia.

Durante la crisi economica l'RdC non è stato modificato ma è stato introdotto un nuovo strumento, il Reddito di emergenza (Rem)⁵⁹, per far fronte a condizioni di disagio sorte con la recessione e volto a offrire sostegno economico a quei nuclei non beneficiari di altre misure. Il Rem è un sussidio a somma fissa che si cumula alle risorse familiari; non ha l'obiettivo di integrarle fino al raggiungimento di una determinata soglia come nel caso dell'RdC. Il Rem è caratterizzato da soglie di accesso più elevate dell'RdC e non prevede il requisito di residenza; è privo di condizionamento allo svolgimento di attività formative o di ricerca di un lavoro⁶⁰.

Complessivamente il Rem, nell'anno 2020, ha interessato 425.000 nuclei che hanno percepito mediamente 550 euro al mese. Una quota consistente di questi nuclei (184.000) ha beneficiato del Rem per cinque mesi, cumulando le proroghe previste dal DL 104/2020 e dal DL 137/2020.

4.2.3 Il confronto con i principali paesi europei

In tutti i paesi dell'Unione Europea vi è un reddito minimo garantito. L'Italia è stata tra gli ultimi a dotarsi di tale strumento, introducendo solo nel 2016 il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), per poi approdare al ReI nel 2017⁶¹. L'RdC è stato adottato nel gennaio 2019, dopo soli 6 mesi di completa attuazione del ReI, sostituendo quest'ultimo.

Le criticità individuate nella Sezione precedente risultano ancora più evidenti dal confronto con gli strumenti di reddito minimo garantito adottati nei principali paesi dell'area dell'euro (si veda la Tavola A.8 e l'Appendice E per i dettagli delle singole misure).

In primo luogo, l'RdC si configura come lo strumento di sostegno al contempo più generoso verso i single e meno generoso per le famiglie numerose, in particolare in presenza di figli. La Figura 10 riporta un confronto tra gli importi massimi mensili previsti dagli strumenti di reddito minimo garantito in Italia, Germania, Francia e Spagna rispetto alle soglie di povertà relativa⁶² di ciascun paese per gli individui single senza figli (pannello A) e per le coppie con due figli minori (pannello B). La figura mostra che in Italia la quota A, ossia l'integrazione al reddito in assenza di spese per l'affitto, corrisponde al 58 per cento della soglia di povertà relativa per i beneficiari single senza figli: una percentuale in linea con quella della Spagna, ma più elevata di Francia (55 per cento) e Germania (39 per cento). L'RdC risulta essere invece relativamente meno generoso per le coppie con figli con

⁵⁹ Il Reddito di emergenza è stato introdotto dal DL 34/2020, poi prorogato con successivi decreti legge (per ultimo il DL 73/2021). Secondo gli interventi normativi introdotti nel 2021, il Rem è stato riconosciuto anche a livello individuale per coloro che avevano terminato di percepire la Nuova Assicurazione per l'Impiego (NASpl) e l'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL).

⁶⁰ Per un confronto dettagliato tra le due misure si veda il riquadro "Il Reddito di emergenza" in *L'economia delle regioni italiane* – novembre 2020.

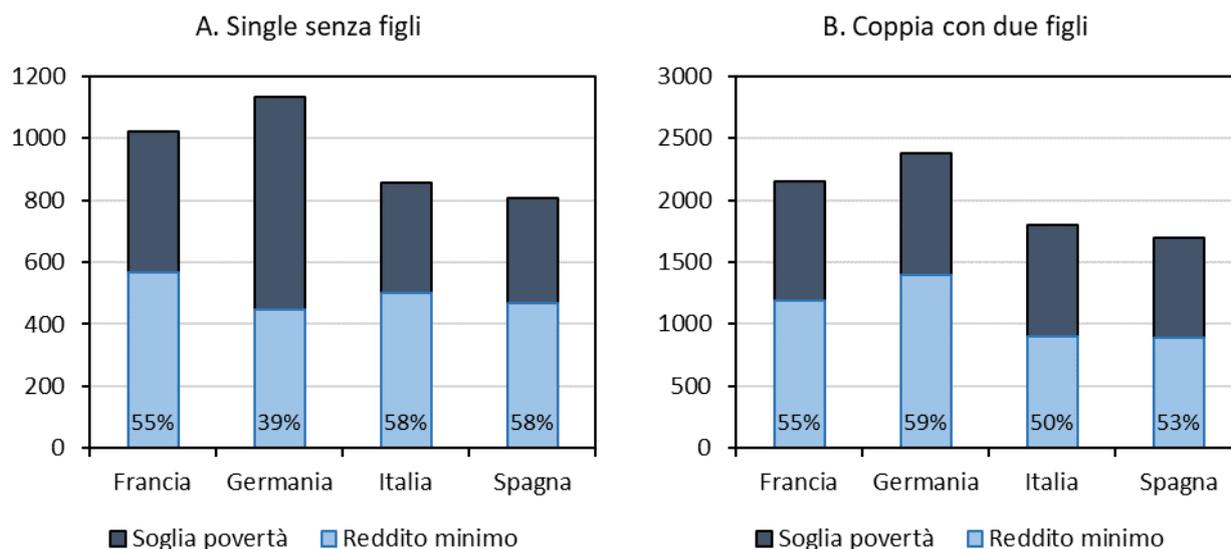
⁶¹ Sia il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) sia il Reddito d'Inclusione (ReI) prevedevano importi più bassi dell'RdC ma erano caratterizzati da una scala di equivalenza meno penalizzante le famiglie numerose e un requisito di residenza meno stringente.

⁶² La soglia di povertà utilizzata per i confronti internazionali è pari al 60 per cento della mediana del reddito disponibile equivalente nel paese nel 2019 (diviso per 12).

meno di 14 anni, per cui è pari al 50 per cento della soglia di povertà, contro il 53 per cento della Spagna, il 55 per cento della Francia e il 59 per cento della Germania.

In secondo luogo, l'RdC ha il requisito di residenza più stringente, pari a dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi. In Francia il limite è fissato a cinque anni, in Spagna a un anno, mentre in Germania è solo richiesta la residenza abituale sul territorio tedesco.

Figura 10 - Reddito minimo e soglia di povertà, confronto internazionale



Note: La figura mostra gli importi degli strumenti di reddito minimo garantito e la soglia di povertà per gli individui single senza figli (pannello A) e per le coppie con figli con meno di 14 anni (pannello B) in Francia, Germania, Italia e Spagna. Gli importi non includono l'eventuale quota per le spese di affitto (cfr. Tavola A.8). La soglia di povertà è uguale al 60 per cento della mediana del reddito disponibile equivalente nel paese nel 2019. La percentuale riportata alla base di ciascuna barra è uguale al rapporto tra l'importo del reddito minimo garantito (la quota A definita nella sezione 1) e la soglia di povertà. *Fonte:* Elaborazione degli autori su dati Eurostat e siti dei Ministeri di competenza per ciascun paese.

In terzo luogo, l'RdC comporta un disincentivo all'offerta di lavoro più rilevante rispetto a quello tedesco e francese. In Germania, quando il reddito da lavoro spinge quello complessivo oltre il livello minimo, il beneficio non si riduce per i primi 100 euro guadagnati. Successivamente, per importi fino a 1.000 euro il reddito da lavoro è esente per il 20 per cento, e per il 10 per cento per la parte eccedente i 1.000 euro fino a 1.200 euro (queste due soglie aumentano a 1.200 e 1.500 euro nel caso di nucleo con almeno un minore). In Francia, se il beneficiario è occupato percepisce il *Prime d'Activité* che è uguale al reddito minimo più il 61 per cento del reddito da lavoro, finché tale importo non supera lo stesso reddito da lavoro percepito.

Infine, l'RdC si caratterizza, con il *Revenu de solidarité active* (RSA) francese, per una durata potenzialmente illimitata, a differenza di quanto previsto in Germania e in Spagna dove, dopo dodici mesi di percezione, è necessario presentare una nuova domanda. Nel caso dell'RdC e dell'RSA, laddove venissero a mancare i requisiti, è in capo ai beneficiari farne comunicazione e ai CPI o servizi comunali effettuare i controlli.

La Tavola 4 mostra che Germania e Francia sono i paesi che spendono di più, in proporzione al PIL, per gli strumenti di reddito minimo garantito, coinvolgendo anche una platea di beneficiari più ampia.

Questi confronti si riferiscono tuttavia a un periodo in cui sia in Spagna sia in Italia lo strumento non era ancora a pieno regime⁶³.

Tavola 4 - Spesa per reddito minimo garantito, platea di beneficiari, confronto internazionale

	Spesa rispetto al PIL (%)	Quota di beneficiari sul totale della popolazione (%)
Germania	0,8	6,7
Francia	0,5	6,1
Italia	0,4	4,1
Spagna	0,3	1,7

Note: Dati riferiti al 2020 per Francia e Italia e al 2019 per la Germania. Per la Spagna, il dato sulla quota di beneficiari è riferito al 2021, mentre il dato sulla spesa corrisponde alla previsione messa a bilancio dal Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones per il 2021. *Fonte:* siti dei ministeri competenti o degli istituti di previdenza sociale.

⁶³ Il dato è riferito al 2019, quando in Italia l'RdC è stato introdotto e quindi non ancora a pieno regime, mentre in Spagna erano presenti strumenti a livello regionale (*Renta Mínima de Inserción*), dato che l'*Ingreso Mínimo Vital* è stato introdotto come misura omogenea su tutto il territorio nazionale nel 2020.

Riferimenti Bibliografici

ANPAL (2015). Sistemi di rating nei servizi per il lavoro, versione 21 dicembre 2015.

ANPAL (2017). Scheda Paese Francia, dicembre 2017

ANPAL (2017). Scheda Paese Germania, dicembre 2017

ANPAL (2017). Scheda Paese Regno Unito, dicembre 2017

ANPAL (2017). Scheda Paese Spagna, dicembre 2017

ANPAL (2021). Servizi per l'Impiego. Rapporto di monitoraggio 2020, *Collana Biblioteca ANPAL n. 17*

Arpaia, A., Curci, N., Meyermans, E., Peschner, J., e Pierini, F. (2010). Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations (*Vol. 64*). *Luxembourg: Publications Office of the European Union*.

Atkinson, A.B. (1998). Social Exclusion, Poverty and Unemployment (Chapter 1). In Atkinson, A.B. and Hills, J. (edt.), "Exclusion, employment and opportunity". *LSE STICERD research paper* no. CASE004.

Bargain, O., e Doorley, K. (2011). Caught in the trap? Welfare's disincentive and the labor supply of single men. *Journal of Public Economics* 95, 1096-1110.

Bargain, O., e Doorley, K. (2017). The Effect of Social Benefits on Youth Employment Combining Regression Discontinuity and a Behavioral Model. *Journal of Human Resources*, 52(4), 1032-1059.

Bergemann, A., e van den Berg, G. (2008). Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe - A Survey, *Annals of Economics and Statistics*, 91-92, 385-408.

Bergolo, M., e Cruces, G. (2021). The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high. *Journal of Public Economics* 193, 104313.

Besley, T., e Coate, S. (1992). Understanding welfare stigma: Taxpayer resentment and statistical discrimination. *Journal of Public Economics* 48(2), 165-183.

Biancardi, D., Lucifora C., e Origo, F. (2021). Short-time work and unionization. When is short-time work more effective? *Working Paper*.

Boeri, T., e Bruecker, H. (2011). Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession. *Economic Policy*, 26(68), 697-765.

Brandolini, A. (2008). Il welfare state italiano a dieci anni dalla 'Commissione Onofri': interpretazioni e prospettive". In L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Libro bianco realizzato da Astrid, Fondazione Gorrieri, Istituto per la ricerca sociale, pp. 15-27. Bologna: Il Mulino.

Brown, A. (2015). Can hiring subsidies benefit the unemployed? *IZA World of Labor*.

- Cahuc, P., e Carcillo, S. (2011). Is short-time work a good method to keep unemployment down?. *Nordic Economic Policy Review*, 1(1), 133-165.
- Cahuc, P., e Nevoux, S. (2018). Inefficient short-time work. *Working Paper*.
- Cahuc, P., Kramarz, F., e Nevoux, S. (2018). When short-time work works. *Working Paper*.
- Cahuc, P., Kramarz, F., e Nevoux, S. (2021). The Heterogeneous Impact of Short-Time Work: From Saved Jobs to Windfall Effects. *Working Paper*.
- Card, D. e Hyslop, D.R., 2005. Estimating the effects of a time-limited earnings subsidy for welfare-leavers. *Econometrica*, 73(6), pp.1723-1770.
- Card, D., Kluve, J. e Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- Corte dei Conti (2021). Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro. *Deliberazione 16 settembre, n.16/2021/G*.
- Crépon, B. e Van Den Berg, G.J. (2016). Active labor market policies. *Annual Review of Economics*, 8, 521-546.
- Curci, N., Grasso, G., Savegnago, M., e Recchia, P. (2020). Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis. Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper) No. 1298.
- De la Rica, S., e Gorjón, L. (2019). Assessing the impact of a minimum income scheme: The Basque Country case. *SERIEs*, 10(3), 251-280.
- Drahokoupil J., e Mueller, T. (2021). Job retention schemes in Europe. *ETUI Working Paper 2021.07*
- Fox, L., Wimer, C., Garfinkel, I., Kaushal, N., e Waldfogel, J. (2015). Waging War on Poverty: Poverty Trends Using a Historical Supplemental Poverty Measure. *Journal of Policy Analysis and Management*, 34:3, 567-592.
- Franz, W., Guertzgen, N., Schubert, S., e Clauss, M. (2012). Assessing the employment effects of the German welfare reform – an integrated CGE-microsimulation approach. *Applied Economics*, 44:19, 2403-2421.
- Giorgi, F. (2018). La recente evoluzione dell'indennità di disoccupazione in Italia. *Bank of Italy Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)* No. 459.
- Giupponi G., e Landais, C. (2020). Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment e Welfare Effects of Short Time Work. *Working Paper*
- Giupponi, G., Landais, C., e Lapeyre, A. (2021). Should We Insure Workers or Jobs During Recessions? (No. 16421). *CEPR Discussion Papers*.
- Gray, C., Leive, A., Prager, E., Pulekis, K. B., e Zaki, M. (2021). Employed in SNAP? The Impact of Work Requirements on Program Participation and Labor Supply. NBER Working Paper No. 28877.

- Gurgand, M., e Margolis, D. N. (2008). Does work pay in France? Monetary incentives, hours constraints, and the guaranteed minimum income. *Journal of Public Economics*, 92(7), 1669-1697.
- Heckman, J.J., LaLonde, R.J. and Smith, J.A. (1999). The economics and econometrics of active labor market programs. In *Handbook of labor economics* (Vol. 3, 1865-2097). Elsevier.
- Hijzen, A., e Martin, S. (2013). The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis. *IZA Journal of Labor Policy*, 2(1), 1-31.
- Hoynes, H. W. (1996). Work, Welfare and Family Structure: What Have We Learned. NBER Working Paper No. 5644.
- Hoynes, H. W., e Schanzenbach, D. W. (2009). Consumption responses to in-kind transfers: Evidence from the introduction of the food stamp program. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(4), 109-39.
- Hoynes, H. W., e Schanzenbach, D. W. (2012). Work incentives and the food stamp program. *Journal of Public Economics*, 96(1-2), 151-162.
- Hoynes, H. W., Page, M., e Stevens, A. H. (2006). Poverty in America: Trends and Explanations. *Journal of Economics Perspectives* 20:1, 47-68.
- INPS (2021). Statistiche in breve (A cura del Coordinamento Generale Statistico Attuariale), novembre 2021
- INPS (2021). Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza – Appendice Statistica Ottobre 2021.
- Kleven, H. J., e Kopczuk, W. (2011). Transfer program complexity and the take-up of social benefits. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(1), 54-90.
- Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P. e Spinnewijn, J. (2018). The optimal timing of unemployment benefits: Theory and evidence from Sweden. *American Economic Review*, 108(4-5), 985-1033.
- Kopp, D., e Siegenthaler, M. (2021). Short-time work and unemployment in and after the Great Recession. *Journal of the European Economic Association*, 19(4), 2283-2321.
- Krueger, A.B. and Meyer, B.D., 2002. Labor supply effects of social insurance. *Handbook of public economics*, 4, pp.2327-2392.
- LaLonde, R.J. (2003). Employment and training programs. In *Means-tested transfer programs in the United States* (517-586). University of Chicago Press.
- Lemieux, T., e Milligan, K. (2008). Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach. *Journal of Econometrics*, 142(2), 807-828.
- Lo Bello, S. (2021). La CIG: evoluzione storica, caratteristiche e limiti (CIG: Historical Evolution, Features and Limitations). *Bank of Italy Occasional Paper*, 602.
- Maquet, I., Maestri, V. e Thévenot, C. (2016). The coverage rate of income support measures in the EU: measurement and challenges. European Commission Working paper 2/2016.

- Meghir, C. e Phillips, D. (2010). Chapter 3: Labour Supply and Taxes, in *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, ed. by Adam, S., Besley, T., Blundell, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. e Poter, J. Oxford University Press.
- Meyer, B., e Wu, D. (2018). The poverty reduction of social security and means-tested transfers. *ILR Review*, 71:5, 1106-1153.
- Meyer, B.D. (1995). Lessons from the US unemployment insurance experiments. *Journal of Economic Literature*, 33(1), 91-131.
- Michalopoulos, C., Robins, P. K., e Card, D. (2005). When financial work incentives pay for themselves: evidence from a randomized social experiment for welfare recipients. *Journal of Public Economics*, 89(1), 5-29.
- Miller, C., Riccio, J., Verma, N., Nuñez, S., Dechausy, N., e Yang, E. (2015). Testing a conditional cash transfer program in the U.S.: the effects of the family rewards program in New York City. *IZA Journal of Labor Policy*, 4:11, 1-29.
- Moffitt, R. (1992). Incentive effects of the U.S. welfare system: a review. *Journal of Economic Literature* 30 (1), 1–61.
- Moffitt, R. (2002). Welfare programs and labor supply. In: Auerbach, A.J., Feldstein, M. (Eds.), *Handbook of Public Economics*. Amsterdam: North Holland.
- Mosley, H. (2020). Short-Time Work Schemes in the EU. *Study Report. European Network of Public Employment Services*
- OCSE (2019). Strengthening Active Labour Market Policies in Italy, Connecting People with Jobs, OCSE
- Saez, E., Schoefer, B. e Seim, D. (2021). Hysteresis from employer subsidies. *Journal of Public Economics*, 200, p.104459.
- Scholz, J. K., Moffitt, R., e Cowan, B. (2009). Trends in income support, in *Changing Poverty, Changing Policies*, ed. by Cancian, M. e Danziger, S., 203-41. New York: Russell Sage Foundation.
- Sestito, P. e Viviano, E. (2018). Firing costs and firm hiring: evidence from an Italian reform. *Economic Policy*, 33(93), 101-130.
- Terracol, A. (2009). Guaranteed minimum income and unemployment duration in France. *Labour Economics* 16, 171-182.
- Viviano E. (2020). Alcune valutazioni preliminari degli effetti delle misure di sostegno sul mercato del lavoro. *Note Covid-19, Banca d'Italia*.
- Wunsch, C. (2016). How to minimize lock-in effects of programs for unemployed workers. *IZA World of Labor*.

Appendice A

Tavola A.1 – Descrizione strumenti di politica attiva

Politica attiva	Obiettivo	Implementazione	Aspetti critici
Formazione (o training)	- Fornire nuove competenze (o ri-orientare competenze già esistenti) al lavoratore al fine di migliorarne le prospettive di occupazione	- Spesso gli interventi sono costruiti sulle necessità specifiche del lavoratore, possono anche svolgersi in azienda (<i>on-the-job training</i>) - In alcuni paesi l'operatore pubblico fornisce al disoccupato un voucher per rivolgersi a un'agenzia privata, che incassa la somma al momento della conclusione del training o dell'uscita dallo stato di disoccupazione.	- <i>lock-in effect</i> : per completare il periodo di training il lavoratore potrebbe perdere occasioni di occupazione (Wusch, 2016).
Assistenza alla ricerca del lavoro (o Job Search Assistance, JSA)	- Accelerare il rientro nel mercato del lavoro per il disoccupato e favorire l'incontro con offerte che garantiscano un'occupazione quanto più possibile duratura nel tempo (quindi migliorare il match finale fra lavoratore e impresa).	- L'agenzia fornisce informazioni su come condurre la ricerca nel modo più efficiente (anche dando accesso a un database dove i datori di lavoro inseriscono le loro offerte). - Spesso ciascun disoccupato ha a disposizione una persona con cui ha contatti periodici per verificare i progressi (che può anche controllare il rispetto delle condizionalità per la percezione dei sussidi, se previste). - Può essere offerto da agenzie pubbliche o private, il cui funzionamento viene solitamente regolamentato, imponendo degli standard minimi di servizio e un controllo costante da parte di un'autorità pubblica.	- Non necessariamente l'agenzia che si occupa di JSA ha come obiettivo quello di ottenere il miglior match fra lavoratore e datore di lavoro. Diversi Paesi hanno adottato strategie diverse per risolvere questo problema: 1) premiare l'agenzia (pubblica o privata) nel momento in cui il lavoratore viene effettivamente assunto, commisurando il compenso al profilo del lavoratore e al tipo di contratto stipulato. 2) creare un semi-mercato dove le agenzie private competono per ricevere e supportare i clienti e ottenere, in caso di successo, il pagamento del compenso. 3) istituire un sistema di monitoraggio molto stringente che permetta all'ente pubblico preposto di intervenire tempestivamente in caso di malfunzionamenti del sistema.
Sussidi all'assunzione	- Compensare i datori di lavoro per la disparità fra il salario pagato a lavoratori inizialmente disoccupati e la loro effettiva produttività, almeno durante i primi mesi del contratto - Incentivare il datore di lavoro ad assumere una persona anche se l'incertezza sulle sue effettive capacità è alta (Crepon e van den Berg, 2016).	- Trasferimenti diretti o sconti fiscali al datore di lavoro o bonus per il lavoratore nel momento dell'assunzione. - Spesso sono rivolti alle aziende che assumono a tempo indeterminato lavoratori di determinate categorie (ad esempio giovani o disoccupati di lunga durata).	- Incertezza sull'efficacia nel lungo periodo, quando l'incentivo economico finisce: se la produttività rimane bassa l'azienda può non avere convenienza a continuare il rapporto di lavoro. - Effetto di <i>crowding out</i> : possibile calo della domanda di lavoro per le categorie non incentivate (si veda anche Brown, 2015).
Impiego diretto in servizi pubblici	- Evitare l'effetto di scoraggiamento e distacco dal mercato del lavoro, anche per favorire l'inclusione sociale (si veda Atkinson, 1998 sulla relazione fra disoccupazione, povertà e inclusione sociale)	- Nella maggior parte dei casi si tratta di lavori di durata relativamente breve (tipicamente fra i 3 e 12 mesi)	- Dubbi sull'efficacia nel lungo periodo

Tavola A.2 - Funzionamento delle politiche attive in diversi paesi

Paese	Modello	Governance	Servizio offerto dal pubblico	Servizio offerto da operatori privati	Monitoraggio
Germania	Prevalentemente pubblico	(1) L' Agenzia federale per il lavoro (BA) ha 10 agenzie regionali che supervisionano agenzie locali e segue le linee guida fissate dal ministero per affari sociali e lavoro (2) Insieme ai comuni le agenzie locali gestiscono i <i>Jobcenters</i>	- JSA per i lavoratori disoccupati da meno di un anno - Per disoccupati da più di un anno i <i>jobcenters</i> offrono JSA, formazione, se necessario anche misure socio-assistenziali - Supporto alle imprese per incrocio domanda-offerta di lavoro	- per lo più coinvolti per fornire <i>training</i> o tramite gare di appalto o con <i>vouchers</i> per i lavoratori - agenzie locali e <i>Jobcenters</i> possono anche decidere di erogare <i>vouchers</i> spendibili presso agenzie private per JSA	- Indicatori stabiliti annualmente a livello nazionale che permettono di comparare agenzie e <i>jobcenters</i> vengono pubblicati regolarmente.
Francia	Prevalentemente pubblico	(1) Operatore unico è <i>Pole Emploi</i> , che definisce le linee guida nazionali e il cui CdA è definito dal ministero del lavoro (2) <i>Pole Emploi</i> ha direzioni regionali che seguono la linea nazionale e si articolano in agenzie locali	- Servizio di <i>matching</i> lavoratore-aziende - Percorsi personalizzati con tutor dedicato per disoccupati più distanti dal mercato del lavoro personalizzato - Supporto alle imprese nella selezione e negli adempimenti burocratici - Contratti specifici e a fiscalità ridotta per determinate categorie (es. i lavoratori più giovani)	- Subappalto se agenzie pubbliche necessitano di supporto in qualche ambito (in particolare per il supporto ai lavoratori più vicini al mercato del lavoro)	- Le agenzie pubblicano regolarmente i risultati di performance in base a indicatori predefiniti. - Monitoraggio trimestrale sulle attività in base agli obiettivi che vengono stabiliti sia a livello nazionale che a livello locale
Spagna	Prevalentemente pubblico	(1) Ministero del lavoro stabilisce la strategia, approva i criteri di distribuzione dei fondi alle comunità autonome e i loro programmi (2) Il servizio pubblico statale per l'impiego (<i>SEPE</i>) eroga i sussidi di disoccupazione, verifica condizionalità e coordina e valuta l'attività delle comunità autonome (3) 17 comunità autonome: attivazione delle politiche attive seguendo le linee nazionali	- JSA e supporto nella ricerca di <i>training</i> (tramite banca dati nazionale del lavoro che comprende sia le opportunità lavorative che formative)	- Agenzie private (accreditate da <i>SEPE</i>) possono lavorare in modo autonomo ma devono coordinarsi con i servizi pubblici per il lavoro - Alcune agenzie private preselezionate offrono JSA e <i>training</i> e sono retribuite in base ai risultati	- <i>SEPE</i> monitora il funzionamento delle agenzie locali. I finanziamenti statali dipendono dall'effettivo raggiungimento, nell'anno precedente, di obiettivi prefissati.

Regno Unito	Misto pubblico-privato	<i>Dept. for work and pension</i> tramite <i>Jobcenter Plus</i> gestisce 700 uffici locali (<i>Jobcenters</i>) e tramite <i>performance managers</i> monitora i risultati ottenuti dai <i>providers</i> privati	<ul style="list-style-type: none"> - Presa in carico dei lavoratori meno distanti dal mercato del lavoro (con programmi personalizzati, sia JSA sia programmi di formazione) - Supporto ai datori di lavoro per <i>recruitment</i> e inserimento dei lavoratori disoccupati 	<ul style="list-style-type: none"> - Presa in carico dei lavoratori più distanti dal mercato del lavoro, gestiti in autonomia (nel rispetto degli standard minimi stabiliti dal governo). Il loro compenso dipende dai risultati ottenuti e dalla tipologia di lavoratori assistiti con successo 	- I <i>providers</i> vengono costantemente monitorati, ricevono un <i>rating</i> in base alle loro performance e se non rispettano lo standard minimo il contratto può essere rescisso
Australia	Prevalentemente privato	<p>(1) <i>Dept. of Human Services</i> ha uffici locali che ricevono le domande di partecipazione a programmi di politiche attive.</p> <p>(2) <i>Dept. of Employment</i> gestisce le gare di appalto per i <i>providers</i> privati per accreditarsi e si occupa della loro remunerazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Creazione del profilo del disoccupato (da cui anche dipende il compenso per i <i>providers</i>) e accompagnamento nel processo di scelta del <i>provider</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - I lavoratori iscritti ai programmi di politica attiva possono rivolgersi solo ad agenzie private che abbiano vinto la gara d'appalto per fornire il servizio - Agenzie si occupano sia di JSA sia di guidare il lavoratore verso programmi di <i>training</i> 	- Il <i>Dept. of Employment</i> monitora costantemente i risultati dei <i>provider</i> e può ridurre le quote di mercato di quelli che non hanno performance sufficienti
Italia	Prevalentemente pubblico	<p>(1) Ministero del lavoro ha funzioni di indirizzo e garanzia di costituzione di un sistema unitario</p> <p>(2) Regioni si occupano di programmazione sul territorio e gestione Centri per l'Impiego (CPI)</p> <p>(3) ANPAL coordina i programmi nazionali (es: Sistema Informativo Unitario) e si occupa di monitoraggio del sistema</p>	<ul style="list-style-type: none"> - CPI offrono JSA e possono rinviare alla formazione professionale (talvolta sponsorizzata dal pubblico tramite programmi nazionali o regionali) - Incentivi per apprendistato - Incentivi per assunzioni 	<ul style="list-style-type: none"> - Coinvolgimento in base ad accordi regionali - Possono competere con CPI nell'offrire programmi di JSA o avviamento alla formazione per coloro che utilizzano Assegno di Ricollocazione 	- In carico a ANPAL, che potrebbe intervenire direttamente nei CPI che non rispettano gli standard minimi di servizio (anche se la procedura per questo intervento non è ancora stata definita)

Fonte: ANPAL (2017) Schede Paesi e ANPAL (2015).

Tavola A.3 - I sistemi di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro nei principali paesi europei

	<i>Lavoratori/imprese coperte</i>	<i>Generosità e durata</i>	<i>Situazioni coperte</i>
Italia	Tutti i lavoratori dipendenti (inclusi gli apprendisti), con limiti minimi d'anzianità (30 giorni). Esclusi i lavoratori domestici. Tutte le imprese, a prescindere dal settore in cui operano e dalla loro classe dimensionale, hanno accesso agli strumenti di integrazione salariale.	80% del salario lordo (con massimale pari a 1.200 euro). Durate: <ul style="list-style-type: none"> • CIGO: 12 mesi; • CIGS: 24 mesi; • FIS (assegno di integrazione salariale): 13 settimane per le imprese con fino a 5 dipendenti; 26 settimane per le altre (per causali ordinarie); stesse durate massime di CIGS per le imprese con almeno 15 dipendenti (per causali straordinarie). • FdS (assegno di integrazione salariale): stesse durate massime di CIGO e CIGS; ogni Fondo decide liberamente. 	CIGO: riduzioni temporanee dell'attività dovute ad eventi transitori o bassi livelli di domanda. CIGS: eccessi di forza lavoro persistenti e strutturali, dovuti a ristrutturazioni, riorganizzazioni, crisi o fallimento. FIS/FdS: stesse causali della CIGO e della CIGS.
Germania	Lavoratori dipendenti; la riduzione di attività deve interessare almeno il 30% della forza lavoro dell'impresa.	60% del salario netto (fino a 67% se genitore), normalmente per 12 mesi (estendibili fino a 24 mesi solo in casi eccezionali). Il massimale previsto è 3.900 euro.	Riduzioni significative dell'attività dovute a ragioni cicliche, eventi meteorologici avversi o calo permanente nel volume di lavoro.
Spagna	Lavoratori con almeno 360 giorni di contributi negli ultimi 6 anni, e che subiscono una sospensione dell'orario lavorativo di almeno 1/3 dell'orario normale.	70% del salario lordo per i primi 180 giorni, 60% per il resto del periodo; fino a 2 anni (le durate massime dipendono dal diritto ai sussidi di disoccupazione di ciascun lavoratore, che a loro volta dipendono dalla sua carriera lavorativa). Il massimale dipende dal numero di figli: 1.098 euro senza figli, 1.255 con un figlio, 1.412 con 2 o più figli.	Gravi difficoltà economiche di natura eccezionale dovute a circostanze economiche, tecnologiche, organizzative o ragioni di forza maggiore.
Francia	Lavoratori dipendenti di tutti i settori dell'economia.	70% del salario orario lordo; per un massimo di 12 mesi (6 mesi, rinnovabile una volta). Il massimale è di 4.849 euro.	Situazioni di riduzione temporanea delle ore lavorate dovute a ragioni economiche, eventi meteorologici eccezionali, o chiusura temporanea di un'impresa.

Fonte e note: Arpaia et al. (2010), Mosley (2020) e Drahokoupil e Mueller (2021).

Tavola A.4 - Limiti di dimensione d'impresa per l'accesso agli ammortizzatori sociali e relative modifiche apportate dalla legge di bilancio 2022

	<i>Settore economico</i>	<i>CIGO</i>	<i>CIGS</i>	<i>FIS/FdS</i>
Regime precedente	Industria Artigianato Trasporti ferroviari Agricoltura Commercio Agenzie di viaggio, turismo	Nessun limite di dimensione d'impresa	15+	
	Trasporto aereo Partiti, movimenti politici		Nessun limite Nessun limite	
	Altri settori		-	-
Modifiche introdotte dalla Legge di Bilancio 2022	-	<u>Platea delle imprese:</u> nessuna modifica. <u>Platea dei lavoratori:</u> inclusi anche i lavoratori a domicilio, tutte le categorie degli apprendisti, lavoratori con un'anzianità minima di 30 giorni (prima era di 90 giorni).	<u>Platea delle imprese:</u> incluse tutte le imprese 15+ non coperte da Fondi bilaterali. <u>Platea dei lavoratori:</u> inclusi gli apprendisti.	<u>Platea delle imprese:</u> obbligatorio per tutti i datori di lavoro dei settori non coperti da CIGO (senza alcuna dimensione minima). <u>Platea dei lavoratori:</u> nessuna modifica.

Fonte: INPS e legge di bilancio per il 2022.

Tavola A.5 - I sistemi di finanziamento degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro nei principali paesi europei

	<i>Copertura del pagamento</i>	<i>Chi effettua il pagamento</i>	<i>Costi per l'impresa</i>	<i>Prevede un meccanismo di experience rating</i>	<i>Effetto sulla misurazione del costo del lavoro</i>
Italia	Fondi specifici (Fondo CIGO, Fondo CIGS, FIS e altri Fondi di Solidarietà bilaterali).	L'impresa effettua il pagamento, che viene poi rimborsato a conguaglio dall'INPS. Nei casi di mancanza di liquidità, le imprese possono chiedere il pagamento diretto da parte dell'INPS.	Diretti: <u>Contributo ordinario</u> (in funzione della retribuzione lorda, e all'utilizzo passato nel caso del FIS) e <u>contributo addizionale</u> (in funzione dell'utilizzo nel caso di CIGO/CIGS, rappresenta una compartecipazione diretta al costo). Indiretti: le imprese non pagano i contributi sociali per le ore non lavorate (continuano a pagare solo la parte di contributi per il TFR).	Si: sul contributo addizionale per CIGO e CIGS, sul contributo ordinario per FIS (cfr. Tabella 5).	Costo per dipendente: si riduce meno che proporzionalmente all'orario oggetto di integrazione, o proporzionalmente (se il pagamento è diretto). Costo orario: effetto positivo (costo del lavoro scende meno delle ore), o nessun effetto (se il pagamento è diretto).
48 Germania	Fondo per l'assicurazione disoccupazione dalla	L'impresa effettua l'esborso, che viene poi rimborsato dallo Stato.	Diretti: nessuno. Indiretti: le imprese continuano a pagare parte i contributi sociali per le ore non lavorate.	No.	Costo per dipendente: si riduce meno che proporzionalmente all'orario oggetto di integrazione. Costo orario: effetto positivo (costo del lavoro scende meno delle ore).
Spagna	Fondo per l'assicurazione disoccupazione dalla	L'indennità viene pagata direttamente dallo Stato.	Diretti: nessuno. Indiretti: le imprese continuano a pagare i contributi sociali per le ore non lavorate.	No.	Costo per dipendente: si riduce proporzionalmente all'orario oggetto di integrazione. Costo orario: nessun effetto.
Francia	Finanze pubbliche (67%) e fondo per l'assicurazione disoccupazione (33%) dalla	Il trattamento è anticipato dalle imprese e successivamente rimborsato dallo Stato <u>in somma fissa</u> .	Diretti: nessuno. Indiretti: dato che il contributo dello Stato è in somma fissa, la differenza rimane a carico dell'impresa.	No.	Costo per dipendente: si riduce meno che proporzionalmente all'orario oggetto di integrazione. Costo orario: effetto positivo (costo del lavoro scende meno delle ore).

Fonte e note: Mosley (2020) e Drahokoupil e Mueller (2021).

Tavola A.6 – Sistema di finanziamento della CIG e del FIS

	<i>CIGO</i>	<i>CIGS</i>	<i>CIGD</i>	<i>FIS</i>
Regime vigente	<p><u>Contributo ordinario:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1,7 per cento della retribuzione imponibile per imprese con fino a 50 dipendenti; • 2 per cento della retribuzione imponibile per imprese con oltre 50 dipendenti. (con maggiorazioni per i settori dell'industria e artigianato edile e lapidei) <p><u>Contributo addizionale:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 9 per cento della retribuzione per le ore non prestate, fino a 52 settimane; • 12 per cento tra le 52 e 104 settimane; • 15 per cento per le settimane ulteriori. 	<p><u>Contributo ordinario:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 0,9 per cento della retribuzione imponibile (di cui lo 0,6 pagato dall'impresa e lo 0,3 dal lavoratore). <p><u>Contributo addizionale:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 9 per cento della retribuzione per le ore non prestate, fino a 52 settimane; • 12 per cento tra le 52 e 104 settimane; • 15 per cento per le settimane ulteriori. 	<p><u>Contributo ordinario:</u> non previsto.</p> <p><u>Contributo addizionale:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 per cento della retribuzione per le ore non prestate. 	<p><u>Contributo ordinario:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 0,45 per cento della retribuzione imponibile per imprese con fino a 15 dipendenti. • 0,65 per cento della retribuzione imponibile per imprese con almeno 15 dipendenti; <p><u>Contributo addizionale:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 per cento della retribuzione per le ore non prestate.
49				
Novità Legge di Bilancio 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Contributo ordinario <u>invariato</u>. • A partire dal 1° gennaio 2025, sconto sul contributo addizionale per le imprese che non abbiano utilizzato CIGO nei 24 mesi precedenti. <p><u>Contributo addizionale (per le imprese di cui sopra):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 6 per cento della retribuzione per le ore non prestate, fino a 52 settimane; • 9 per cento tra le 52 e 104 settimane; • 15 per cento per le settimane ulteriori. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nessuna modifica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Strumento abolito (non rinnovato). 	<ul style="list-style-type: none"> • Contributo addizionale <u>invariato</u>. • A partire dal 1° gennaio 2025, sconto del 40 per cento sul contributo ordinario per le imprese con fino a 5 dipendenti che non abbiano utilizzato trattamenti del Fondo nei 24 mesi precedenti. <p><u>Contributo ordinario:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 0,50 per cento della retribuzione imponibile per imprese con fino a 5 dipendenti; • 0,80 per cento della retribuzione imponibile per imprese con almeno 5 dipendenti.

Fonte: Decreto legislativo del 14 settembre 2015, n. 148 e legge di bilancio per il 2022.

Tavola A.7 – Modifiche al sistema di finanziamento della CIGS e del FIS operate dalla legge di bilancio per il 2022

<i>Strumento</i>	<i>Classe dimensionale</i>	<i>Regime vigente (fino al 31 dicembre 2021)</i>	<i>Nuovo regime (dal 1° gennaio 2023)</i>	<i>Regime transitorio (2022)</i>
CIGS (contributo ordinario)	15+	0,90%	0,90%	0,27%
FIS (contributo ordinario)	0-5*	0,45%	0,50%	0,15%
	5-15			0,25%
	15+	0,65%	0,80%	0,69%
	50+ (attività commerciali, turismo)			0,24%

Fonte: Decreto legislativo del 14 settembre 2015, n. 148 e legge di bilancio per il 2022.

*Le imprese con meno di 5 dipendenti non sono obbligate a partecipare al FIS fino al 31 dicembre 2021.

Tavola A.8 - Dettagli sugli schemi di reddito minimo garantito in Italia, Germania, Francia e Spagna

	Importo massimo mensile (single; coppia con due figli)	Durata	Requisiti	Reddito da lavoro
Reddito di cittadinanza (RdC, Italia)	500 euro (780 se in affitto); 1.180 euro	18 mesi poi rinnovi senza esplicito numero massimo. 1 mese di sospensione tra un rinnovo e l'altro	Età >=18 anni Residenza da almeno 10 anni di cui 2 continuativi Requisiti reddituali, patrimoniali, beni (ISEE)	RdC si riduce del 100 per cento rispetto al reddito da lavoro; dell'80 per cento in caso di nuova occupazione
Arbeitslosengel d II (UA II, Germania)	446 euro; 1.394 euro (nel caso di un figlio con meno di 6 anni e l'altro tra 6 e 13). Integrazioni per abitazione – in funzione della dimensione familiare – e riscaldamento	12 mesi poi presentazione di una nuova domanda	Età 15-65+7 mesi (età minima di pensionamento) Residenza abituale in Germania Requisiti reddituali, patrimoniali, beni	Reddito da lavoro fino a 100 euro non entra nel computo dei redditi; da 100,01 a 1.000; esente per il 20 per cento; la parte eccedente 1.000 euro, esente al 10 per cento da 1.000,01 a 1.200. I limiti sono elevati a 1.200 e 1.500 in presenza di almeno un minore
Revenu de solidarité active (RSA, Francia)	565,34 euro; 1.187,21 euro Sussidio all'alloggio come politica separata	No esplicito limite temporale, finché sono soddisfatti i requisiti di accesso	Età >=25 anni; 18-24 anni se sono genitori o hanno lavorato per almeno 2 anni negli ultimi 3 anni Residenza da almeno 5 anni Redditi tre mesi precedenti la domanda	Reddito aggiuntivo nel caso di reddito da lavoro (reddito minimo + 61 per cento del reddito da lavoro, fino all'importo del reddito da lavoro percepito)
Ingreso mínimo vital (IMV, Spagna)	469,93 euro; 892,87 euro	12 mesi poi presentazione di una nuova domanda	Età >=23-29 anni, 3 anni residenza diversa dai genitori; meno di 23 anni se hanno figli Età >=30 anni, 1 anno residenza diversa dai genitori Residenza in Spagna da almeno 1 anno Reddito (anno prima) + patrimonio	Meccanismo di deduzione del reddito da lavoro dal computo dei redditi familiari ancora da definire

Fonte: OCSE e Siti dei Ministeri di competenza per ciascun paese.

Appendice B

Uno dei programmi finanziati dal Governo con l'obiettivo di un maggior coinvolgimento degli operatori privati è l'"assegnio di ricollocazione" (AdR), entrato in vigore nel 2018 e che a partire dal 2019 esiste in due diverse forme: l'assegnio di ricollocazione "RdC", per coloro che ricevono il Reddito di cittadinanza e quello "Cigs", qualora l'azienda del lavoratore e le organizzazioni sindacali lo abbiano previsto nell'accordo di ricollocazione. Per il solo anno 2021, è stato inoltre esteso ai percettori di Cig finalizzata alla ricollocazione e di quella per cessata attività, oltre che a chi è coperto da NASpI e Dis-Coll da almeno 4 mesi. Ad ogni disoccupato che aderisce alla misura viene dato un voucher che può essere utilizzato per pagare il fornitore del servizio di accompagnamento al reinserimento lavorativo una volta che la ricerca di lavoro si sia conclusa con successo. La misura è stata costruita in modo da rispettare la compatibilità degli incentivi sia per chi offre il servizio, sia per il disoccupato: il valore del voucher dipende infatti dal profilo lavorativo del soggetto e dal tipo di contratto nella nuova occupazione (lavoratori con prospettive peggiori al momento dell'iscrizione al programma e contratti più lunghi e stabili sono abbinati a un premio maggiore). Il fornitore (agenzia privata o CPI) si impegna ad affiancare un tutor al percettore dell'assegnio, che viene così accompagnato nella ricerca intensiva di lavoro ed eventualmente a scegliere un percorso di riqualificazione professionale. Chi decide di utilizzare l'assegnio di ricollocazione a sua volta si impegna a seguire le indicazioni del tutor e ad accettare un'offerta di lavoro ritenuta congrua. In caso di mancato rispetto di questi impegni, solo per i percettori di NASpI, è prevista prima la decurtazione del beneficio economico, poi la perdita dello stato di disoccupazione. Durante il primo periodo di implementazione è stata condotta un'analisi sull'efficacia di tale misura, che però ha riportato risultati deludenti: sia in termini di effettivo utilizzo (solo il 9,6% di coloro a cui è stato proposto l'ha utilizzato), sia in termini di effetto sulla probabilità di trovare lavoro. Questo insuccesso è stato attribuito a diversi fattori: criteri di condizionalità troppo stringenti, servizi limitati e sovrapposizione con misure concorrenti a livello regionale (OCSE, 2019).

Appendice C

Per quanto riguarda la NASpI, le condizionalità sono definite dall'art. 21, comma 7 del D.lgs n. 150 del 2015 e dal D.lgs.185/2016 che prevedono:

1. In caso di mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni oppure agli appuntamenti per la conferma dello stato di disoccupazione e per la profilazione e stipula del patto di servizio personalizzato, oppure per la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività, si applicano le seguenti sanzioni:
 - la decurtazione di un quarto di una mensilità, corrispondente a 8 giorni di prestazione, in caso di prima mancata presentazione;
 - la decurtazione di una mensilità, corrispondente a 30 giorni di prestazione, alla seconda mancata presentazione;
 - la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.
2. In caso di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro, si applicano le seguenti sanzioni:
 - la decurtazione di un quarto di una mensilità, corrispondente a 8 giorni di prestazione, in caso di prima mancata presentazione;
 - la decurtazione di una mensilità, corrispondente a 30 giorni di prestazione, alla seconda mancata presentazione;

- la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.
3. In caso di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, ad iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, allo svolgimento di attività ai fini di pubblica utilità a beneficio della comunità territoriale di appartenenza, si applicano le seguenti sanzioni:
- la decurtazione di una mensilità, corrispondente a 30 giorni di prestazione, alla prima mancata partecipazione;
 - la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione
4. In caso di mancata accettazione, in assenza di giustificato motivo, di un'offerta di lavoro congrua ai sensi dell'art. 25 si applica la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione.

L'“offerta congrua di lavoro” è definita nella tavola C.1, e dipende dalla durata dello stato di disoccupazione, dove per i disoccupati di lungo periodo i requisiti si fanno meno stringenti. La coerenza con i profili professionali dipende dai lavori svolti in precedenza e quanto questi sono in linea con il settore economico, il processo di lavoro e le aree di attività (ADA) dell'occupazione proposta. Inoltre l'offerta di lavoro è congrua quando prevede un contratto di lavoro subordinato di durata non inferiore a 1 mese.

Tavola C.1 - Definizione di offerta congrua di lavoro (fonte: ANPAL)

DURATA DELLA DISOCCUPAZIONE	0-6 MESI	> 6-12 MESI	> 12 MESI
COERENZA CON I PROFILI PROFESSIONALI	aderenza settore economico professionale, processo di lavoro e una o più (ADA) individuate nel patto di servizio	aderenza settore economico professionale e processo di lavoro e tutte le ADA ivi incluse, e ADA con continuità professionale di altri processi.	aderenza a tutte le ADA e processi di lavoro del settore economico professionale individuato o in altre ADA rientranti in processi di lavoro di altri settori economico professionali.
DISTANZA DA DOMICILIO	50 km/80 min.	80 km/100 min.	80km /100 min.
ENTITA' DELLA REIRIBUZIONE	> del 20% dell'indennità percepita	> del 20% dell'indennità percepita	> del 20% dell'indennità percepita

Appendice D

I sistemi di Regno Unito e Australia prevedono un minor coinvolgimento del settore pubblico e si fondano sulla competizione tra agenzie private come leva per garantire la qualità del servizio. Il Regno Unito ha adottato un sistema ibrido in cui a farsi carico dei disoccupati più facilmente ricollocabili è il settore pubblico, mentre per quelli più distanti dal mercato del lavoro e più difficili da impiegare intervengono operatori privati. I servizi forniti dal settore pubblico sono gestiti da un ente (*Jobcenter Plus*) che si articola in 700 uffici locali. Questi si occupano della presa in carico di tutti i lavoratori, di crearne il profilo al fine di decidere se devono essere orientati verso operatori privati e di erogare i sussidi di disoccupazione, il che permette loro anche di controllare che le condizionalità per la ricezione del sussidio siano rispettate. Tali condizionalità riguardano la partecipazione a programmi di assistenza alla ricerca di lavoro o di formazione e vengono stabilite in un patto fra il lavoratore e il suo *work coach*, la persona che lo segue durante tutto il percorso. L'assegnazione degli appalti per i servizi alle persone maggiormente distanti dal mercato del lavoro avviene attraverso bandi pubblici, che prevedono rigidi standard di qualità. Inoltre, è stato istituito un sistema per cui agli operatori privati che ottengono i migliori risultati, valutati con un sistema di rating, vengono assegnati più disoccupati (e quindi maggiori guadagni). Per garantire un costante monitoraggio, il *Department for Work and Pensions* ha istituito la figura dei *performance manager* che hanno il ruolo di incontrare mensilmente le agenzie e di seguire con particolare attenzione quelle nella parte più bassa della scala di rating. Gli operatori godono di un buon grado di autonomia nelle decisioni entro il quadro disegnato dal governo per garantire uno standard minimo di qualità. Il loro compenso dipende dai risultati ottenuti in termini di inserimenti lavorativi e durata dei contratti di lavoro, tenendo conto del profilo dei lavoratori (stabilito da *Jobcenter Plus* al momento della presa in carico), per evitare che le agenzie si concentrino solo sui lavoratori più facilmente occupabili.

L'Australia è invece l'unico dei paesi OCSE in cui i servizi di politiche attive del lavoro sono offerti esclusivamente da privati, che competono in un sistema di quasi-mercato sotto costante monitoraggio e valutazione da parte delle istituzioni pubbliche. L'operatore pubblico, oltre al ruolo di controllo, mantiene anche funzioni importanti, come la registrazione e la definizione del profilo del disoccupato e il pagamento delle indennità di disoccupazione. Le agenzie private che vogliono fornire servizi di reinserimento lavorativo devono in primo luogo ottenere una certificazione di qualità dal *Department of Employment* e quindi vincere una gara d'appalto. Ogni operatore può offrire sia servizi di assistenza alla ricerca di lavoro sia di formazione professionale. La remunerazione delle agenzie in base ai contratti banditi di solito prevede una *service fee* (fissa per ogni lavoratore preso in carico), rimborsi per spese sostenute (ad es. la spesa per determinati tipi di formazione) e compensi che dipendono dal risultato occupazionale (che dipendono dal profilo del disoccupato e dal tempo impiegato per uscire dalla condizione di assistenza). Quest'ultima componente viene costantemente valutata dal *Department for Employment*, secondo un metodo che prende in considerazione diversi indicatori, escludendo dal mercato quegli operatori che hanno performance troppo basse nel confronto con i concorrenti. Inoltre, le informazioni relative alla valutazione sono rese pubbliche e possono essere utilizzate da chi cerca lavoro per scegliere a quale provider rivolgersi.

Appendice E

In Germania, il reddito minimo garantito (*Arbeitslosengeld II*) può essere ottenuto dagli individui di età compresa tra 15 anni e 67 anni e 6 mesi, che sono in possibilità di lavorare e che vivono in una famiglia con comprovato stato di bisogno. È richiesto ai percettori di svolgere o cercare un'attività lavorativa e di avere la propria residenza "abituale" in Germania. Oltre al livello di base, si possono sommare dei componenti aggiuntivi, come le spese di affitto e riscaldamento, o le spese scolastiche dei figli (*Bildungspaket*). Per i beneficiari che trovano occupazione, se il reddito da lavoro supera il livello del reddito minimo garantito, quest'ultimo non si riduce per i primi 100 euro guadagnati. Successivamente, il reddito da lavoro è esente per il 20 per cento per importi tra 100,01 e 1000 euro e al 10 per cento per la parte eccedente i 1.000 euro (1.200 nel caso di nucleo con almeno un minore), ossia tra 1000,01 e 1.200 euro (1.500 euro in presenza di un minore). La durata del beneficio è potenzialmente illimitata, ma dopo 12 mesi di percezione è necessario presentare una nuova domanda.

In Francia il reddito minimo garantito (*Revenu de solidarité active*, RSA) è rivolto ai soggetti che abbiano compiuto 25 anni di età⁶⁴. Come nel caso tedesco, il reddito è rivolto alle persone occupate e non, dove nel primo caso lo Stato versa una quota del beneficio fino al raggiungimento del livello del reddito garantito. Oltre al requisito sull'età, i richiedenti devono soddisfare due ulteriori condizioni: essere stabilmente residenti in Francia da almeno 5 anni ed essere disponibili a trovare un'occupazione se disoccupati o a cercare un'occupazione diversa se i redditi percepiti sono inferiori al livello minimo del reddito garantito⁶⁵. Esistono delle componenti aggiuntive, che coprono le spese di affitto o che hanno natura eccezionale come il premio di fine anno (*Prime exceptionnelle de fin d'année*). Se il beneficiario trova occupazione, l'RSA è sostituito dal *Prime d'Activité*⁶⁶ che è uguale al reddito minimo più il 61 per cento del reddito da lavoro, finché tale importo non supera lo stesso reddito da lavoro percepito, generando quindi aliquote marginali inferiori al 100 per cento. L'RSA ha durata potenzialmente illimitata, ma è soggetto a un controllo periodico trimestrale che valuta l'eventuale decadimento o modifica del beneficio.

In Spagna, fino al 2020, non esisteva uno schema di reddito minimo garantito unico a livello nazionale, ma esistevano diversi schemi su base regionale (*Renta Mínima de Inserción*). Nel 2020, per far fronte alla crisi innescata dalla pandemia, il governo spagnolo ha introdotto l'*Ingreso Mínimo Vital* (IMV), uno strumento di reddito minimo garantito valido su tutto il territorio nazionale rispetto al quale gli schemi regionali offrono una copertura aggiuntiva. L'ammontare del beneficio riconosciuto è superiore agli schemi regionali e l'introduzione dello strumento ha l'obiettivo di aumentare il tasso di adesione alla misura. Possono accedere i soggetti che abbiano un'età compresa tra 23 e 65 anni⁶⁷. Per richiedere il beneficio, è necessaria la residenza in Spagna da almeno un anno. L'importo dell'IMV è definito ad integrazione del reddito totale fino al raggiungimento di una soglia modulata in base alla dimensione del nucleo familiare. Per ottenere il beneficio, i richiedenti devono avere un reddito familiare inferiore al livello del reddito minimo garantito e un patrimonio inferiore al triplo del reddito minimo garantito annuale. La durata di accesso al beneficio è potenzialmente illimitata, ma dopo 12 mesi di percezione è necessario presentare una nuova domanda. I beneficiari

⁶⁴ Non ci sono limiti di età per le donne incinta e per chi ha un figlio a carico. In aggiunta, sono eleggibili i soggetti tra i 18 e 25 anni che abbiano prestato attività lavorativa per almeno due anni nei tre antecedenti la richiesta di accesso al beneficio.

⁶⁵ Non possono inoltre presentare domanda gli studenti, gli stagisti non retribuiti e chi usufruisce di congedi parentali, sabbatici o non retribuiti.

⁶⁶ Il *Prime d'Activité* è stato introdotto nel 2016 in sostituzione dell'*RSA activité* che, insieme all'*RSA socle*, costituiva l'impianto dell'RSA fino al 2015.

⁶⁷ I soggetti tra 18 e 23 anni possono accedere alla misura se hanno figli a carico.

non occupati devono registrarsi come individui in cerca di impiego. Si ipotizza un meccanismo di incentivo a lavorare attraverso una deduzione del reddito da lavoro dal computo dei redditi familiari, ma questo aspetto è ancora in via di definizione.