

Trattamenti di disoccupazione e strumenti per l'inserimento e la ricollocazione nel mercato del lavoro in Italia

ELENA SIGNORINI

PROFESSORE AGGREGATO DI DIRITTO DEL LAVORO E DELLA SICUREZZA SOCIALE
UNIVERSITÀ DI BERGAMO¹

Resumen

Il contributo delinea le novità apportate dal Jobs Act al sistema di tutela dei lavoratori in caso di perdita del posto di lavoro. La riforma ha inciso sulla indennità di disoccupazione disegnando un sistema destinato ad una platea di beneficiari più ampia che contempla altresì possibilità di compatibilità tra la Nuova assicurazione sociale per l'impiego e rapporti di lavoro subordinato ed autonomo. Il nuovo impianto convive inoltre con le novità apportate in sede di politiche attive per il lavoro pensate per favorire il percorso di riavvicinamento al mercato del lavoro per quanti ne siano usciti.

Abstract

The paper highlights the innovations introduced by the Jobs Act to workers' protection system in the event of job loss. The reform had an impact on unemployment benefits by designing a system intended for a wider audience of beneficiaries, which also includes the compatibility between the new social insurance for employment and self-employment and subordinate relationships. The new system also coexists with the changes made in the active labor market policies, which have been designed to approximate to the labor market marginalized workers.

Palabras clave

Disoccupazione – Indennità – Naspi – Strumenti – Incentivi

Keywords

Unemployment - Benefits - Naspi - Assistance tools

Sommario: 1. Retrospectiva circostanziata delle figure innovate dal job act 2. Il superamento della indennità di disoccupazione, l'origine della aspi, l'indennità di mobilità sino alla nuova naspi 3. Il nuovo impianto: i destinatari delle misure per l'occupazione, la nozione di disoccupazione 4. Il quadro d'insieme: la nuova assicurazione sociale per l'impiego (naspi) 5. Ancora in generale sugli ammortizzatori sociali: cenni sul reddito di cittadinanza o di base e su altre misure di inclusione sociale. I tirocini formativi e di orientamento. 6. Considerazione conclusive: le incentivazioni alle assunzioni

1. RETROSPETTIVA CIRCOSTANZIATA DELLE FIGURE INNOVATE DAL JOB ACT

L'ordinamento italiano contempla un insieme eterogeneo di strumenti creati per fronteggiare alcuni eventi traumatici che possono verificarsi durante il percorso lavorativo: tali eventi sono costituiti tipicamente o dalla perdita del posto di lavoro o dalla riduzione e o dalla sospensione dell'attività lavorativa.

¹ Il presente contributo rappresenta il testo scritto da cui è stata tratta la relazione presentata dalla scrivente alla Giornata Italo Spagnola "Lucha contra el desempleo e instrumentos para la inserción en el mercado del trabajo" svoltosi presso l'Università di Murcia, Facoltà di Diritto, il 27 aprile 2016.

Al verificarsi di tali circostanze il lavoratore tradizionalmente si trova nella condizione passiva di essere destinatario di indennizzi e provvidenze di carattere previdenziale, come tali privi della natura di² retribuzione quantunque essi siano legati ad una pregressa vicenda di versamenti contributivi; altre volte tali provvidenze hanno natura assistenziale presentandosi sganciati e da qualunque rapporto contributivo. Nel nostro sistema le due espressioni “previdenziale” ed “assistenziale” delineano e traggono la loro origine nell’impegno che lo Stato Italiano si è assunto, impegno che è ben definito nell’art. 38 della Costituzione ove si prevede che attraverso organi ed istituti appositamente costituiti lo Stato provvede affinché sia dato riconoscimento, attuazione e sostegno sia ai diritti di mantenimento e di assistenza sociale di cui è titolare ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere (art. 38 c. 1), sia al diritto in capo ai lavoratori cui “siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38 c. 2).

Tutti questi strumenti compongono la categoria degli ammortizzatori sociali volti, appunto, ad attutire le ricadute conseguenti al venir meno della fonte alimentare primaria quale è la retribuzione nelle situazioni in precedenza delineate. Compongono questo impianto sia strumenti di sostegno del reddito in caso di disoccupazione involontaria, sia strumenti destinati ad intervenire in costanza di rapporto.

Recentemente l’impianto è stato oggetto di una rivisitazione importante: sia nel 2012 che nel 2015 la Legge Fornero ed alcuni dei decreti attuativi del Job Act hanno operato una revisione del sistema degli ammortizzatori sociali³. Ciò è avvenuto nell’ultimo anno con l’emanazione dei Decreti legislativi n. 22, 148 e n. 150 del 2015 nei cui testi risuona il sostantivo “disoccupazione”, stato da contrastare con apposite provvidenze, ove accertato e di cui si vuole comunque impedire il sopraggiungere attivando alcuni strumenti volti a contrastarne il verificarsi ove il rapporto sia ancora in vita.

Al riguardo merita evidenziare come lo stato preso in esame dal legislatore sia la disoccupazione involontaria, nozione questa che pur espressa nella Carta Costituzionale all’art. 38 va intesa in forma estensiva, riferendosi sia alla disoccupazione totale che parziale. Tale interpretazione consente di accumunare all’interno del termine di ammortizzatori sociali tanto l’indennità di disoccupazione intesa in senso stretto, ossia quella creata per chi avendo un lavoro ora l’ha perduto, quanto quelle misure quali la cassa integrazione guadagni che presuppongono una sospensione del rapporto di lavoro ma non invece la sua estinzione.

Con riguardo ai beneficiari di tali concessioni va inoltre evidenziato come debba comunque trattarsi, di soggetti che lavorano o hanno lavorato, prevalentemente, ma non esclusivamente, con contratto di lavoro subordinato. Il legislatore quando delinea i beneficiari reca l’espressione ambigua di “lavoratori dipendenti” con ciò confermando

² Cfr. CINELLI, M.: “Jobs Act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali,” in *Rivista della sicurezza sociale*, 2015, 2, p. 285; ALAIMO, A.: “Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Premesse promesse nel Jobs Act dal Governo Renzi”, in *WP C.S.D.L.E.*, Massimo d’Antona, it. 2015, 249; GAROFALO, D.: “Il D.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, un primo commento, in *Rivista della sicurezza sociale*”, 2015, 2, p. 386s.

³ In tema cfr. RENGA, S.: “Posta fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione”, in *Lavoro e Diritto*, 2015, 1, p. 77 s.

l'impianto già esistente in precedenza che beneficiava di provvidenze solo i "classici" lavoratori subordinati per i quali la riconduzione del beneficio alla progressa vita lavorativa andava a detrimento di quanti non potevano vantare una vita lavorativa continuativa ma ad intervalli (per ovviare a questa circostanza la Legge Fornero aveva previsto la Mini Aspi).

Fatta eccezione per l'apertura praticata già con la Legge n. 92 del 2012 nei confronti delle collaborazioni coordinate e continuative, alcun riferimento fa inoltre il legislatore del Job Act nei confronti dei lavoratori autonomi quali beneficiari di provvidenze⁴. In realtà il legislatore dimostra di non aver dimenticato tale categoria allorquando sancisce la compatibilità della Naspi con lo svolgimento di attività lavorativa in forma autonoma (art. 10 dlgs n. 22 del 2015) a condizione che il soggetto dichiari entro un mese dall'inizio di tale attività all'Inps il reddito che prevede di trarne.

Ne consegue che anche il lavoratore autonomo potrebbe rientrare tra i beneficiari ma questo solo a posteriori. Dal combinato disposto degli articoli 2 e 3 e 10 del d.lgs. n. 22 del 2015 e l'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2015 emerge infatti che il lavoratore "dipendente", che soddisfi le condizioni di cui agli artt. 2 e 3 del dlgs. n. 22 del 2015 e che intraprenda un'attività di lavoro autonomo dopo che ha iniziato a godere della Naspi, la può mantenere, purché soddisfi gli oneri di comunicazione all'Inps sanciti dall'art. 10 e purché dalla stessa desuma un reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione.

Una decisa apertura a favore dei lavoratori autonomi si ravvisa anche nel dlgs n. 150 del 2015 laddove, laddove l'espressione "condizione di non occupazione"⁵ cui conseguirebbe la fruizione di prestazioni di carattere sociale, è stata interpretata e riferita, dalla Circolare del Ministero del lavoro n. 34 del dicembre 2015, con riguardo anche "alla prestazione di attività lavorativa di scarsa intensità", con ciò intendendo in via analogica, le ipotesi in cui il beneficiario non svolga alcuna attività lavorativa ovvero ne svolga una in forma subordinata, parasubordinata o "autonoma" da cui derivi però un reddito annuo inferiore al reddito minimo escluso da imposizione, ovvero sia nel limite per le attività subordinate o parasubordinate di 8000 euro e di 4800 nel caso di lavoro autonomo.

La lettura offerta consente di ampliare la rosa dei beneficiari della Naspi⁶ perché combinando la disposizione di cui all'art. 2 e 3 del dlgs. 22 del 2015 e l'art. 19 comma 7 del dlgs. n. 150 del 2015 emerge che, disciplinando le modalità di registrazione del disoccupato (ex decreto n. 150), il legislatore ha posto come condizione per godere delle prestazioni in esame la sussistenza della "condizione di non occupazione" circostanza questa che può ravvisarsi anche per i lavoratori autonomi che non raggiungono un certo reddito, per i quali pertanto si consente la registrazione come disoccupati (purché ovviamente soddisfino anche l'altro criterio della "anzianità di contributi versati" nell'arco di un quadriennio di cui all'art. 3 dlgs. 22/2015). Questa lettura renderebbe più significativa la volontà di universalizzare la

⁴ Cfr. riguardo ai destinatari la Circolare Inps n. 47 del 3 marzo 2016 in www.inps.it

⁵ V. al riguardo la Circolare del Ministero del lavoro 23 dicembre 2015, n. 34.

⁶ Cfr. Circolare Inps 12 maggio 2015, n. 94, in www.inps.it

tutela costituzionale sostenendo un accesso più ampio e non discriminante alla misura di sostegno. Questa situazione in dottrina è stata delineata come tensione universalistica⁷.

Vi è da chiedersi, e si propende per una risposta positiva, se allora debba considerarsi aperta anche a loro la godibilità della Naspi, originariamente delegata a tutela dei lavoratori "dipendenti" come dice il decreto, espressione però questa dai contorni assai troppo vaghi e sfrangiati. Il legislatore dà infatti rilievo alla cessazione di attività che sia diversa da quella di lavoro subordinato, precisando che i servizi competenti sono altresì tenuti a verificare la effettiva persistenza dello stato di disoccupazione (art. 2, c 4, dlgs. n. 181 del 2000).

Quantunque oggetto di recente revisione il sistema di welfare italiano necessita ancora di aggiustamenti e rivisitazioni. Lo stesso inoltre ancora non prevede misure previdenziali destinate a garantire un reddito base ovvero di cittadinanza del tutto sganciato dal criterio di ordine lavoristico, vale a dire sganciato dal coinvolgimento della persona in un pregresso, o prospettico rapporto di lavoro. Come vedremo nel corso di queste riflessioni vi sono stati vari tentativi volti ad introdurre una misura "universalistica" di reddito di base⁸: essi però non hanno visto la luce e restano nelle stanze del Parlamento italiano⁹.

I recenti interventi normativi hanno tentato di dare una risposta alle situazioni contingenti causate dalla crisi: fasi di inattività, perdita del posto di lavoro sono episodi sempre più frequenti e non più limitati od occasionali come nel periodo antecedente la crisi del 2008. Allo stato attuale l'operatività di misure di sostegno al reddito per la perdita dell'occupazione non sono più indirizzate a arginare fasi di inattività limitate nel tempo. I caratteri di discontinuità, imprevedibilità dell'andamento occupazionale costringono a rivedere la precedente impostazione di tali misure adattandole alla situazione attuale anche sotto le sollecitazioni europee.

Nell'attuale contesto, caratterizzato da una crescente apertura verso tipologie contrattuali flessibili, intermittenti, la disoccupazione è uno stato non più patologico. Rappresenta un evento quasi normale, nella sua prospettiva, nel corso della vita lavorativa del soggetto. Da semplice incidente di percorso nell'attuazione della prospettiva del pieno impiego lo stesso diviene quasi una costante dei rapporti economico sociali, con cui tanti si trovano a fare i conti.

Vicino alla figura del disoccupato tradizionale acquistano rilevanza significativa altre categorie direttamente o indirettamente richiamate dal legislatore. Tra queste vi è quella dei cd. inoccupati, ossia di coloro che non riescono ad approdare al circuito lavorativo, nonché

⁷ Nel 2009 il Ministro Franceschini aveva sostenuto che ci vorrebbe un assegno mensile di disoccupazione per tutti coloro che perdono il posto di lavoro, in www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Italia/2009/03/pensioni-assegno-disoccupazione-pd-franceschini.shtml?uid=1c3e0714-07f3-11de-bd54-016680bc9&refresh_ce=1

⁸ V. in tema A. Fumagalli, Il reddito incondizionato come reddito primario Alcuni elementi per una teoria della libertà, in *Un reddito garantito ci vuole. Ma quale? Strumento di libertà o gestione delle povertà*, QR Quaderni per il reddito, BIN Italia, 2016, n.3, p. 116.

⁹ Cfr. BRONZINI, R.: "Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali", WP C.S.D.L.E., n. 270, 2015 e in ZILIO GRANDI, G., BIASI, M. (a cura di): *Commentario Breve alla Riforma del Job Act*, Padova, 2015; RAGONESE, G.: "Il reddito che ci vuole è quello che sostiene autonomia e innovazione", in QR, Quaderni per il reddito, cit. p. 111.

quella dei disoccupati di lunga durata¹⁰, ossia dei prestatori di lavoro che dopo aver perduto il posto di lavoro non sono più riusciti a ricollocarsi professionalmente, nonché in ultimo quella dei cd. disoccupati intermittenti o sottoccupati, ovvero sia di coloro che in mancanza di una occupazione stabile ed a tempo pieno accettano di impiegarsi solo occasionalmente o ad orario ridotto.

A tali categorie va ad aggiungersi quella del disoccupato parziale elaborata nello schema del decreto n. 150 del 2015, qualificazione di uno status che poi si è perduta nelle varie stesure del decreto. Originariamente contenuta nell'art. 19 tale qualificazione è stata ridefinita nel testo attuale del decreto n. 150 con riguardo ai "beneficiari di strumento di sostegno al reddito in costanza di rapporto" ora art. 22 nonché con riguardo ai lavoratori a rischio di disoccupazione.

Nella figura del disoccupato parziale, ora ridenominato, il legislatore voleva ricondurre quei lavoratori per i quali la riduzione di orario connessa all'attivazione di una procedura di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa per integrazione salariale, contratto di solidarietà ... sia superiore al 50% dell'orario di lavoro. Questi debbono esser convocati dai centri per l'impiego per la firma del patto di servizio personalizzato di cui all'art. 20 del dlgs n. 150 del 2015¹¹; questo patto dovrà consentire anche il mantenimento e lo sviluppo delle competenze del lavoratore in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività (art. 20 c. 2, cit). I soggetti rientranti in questa categoria saranno in seguito inseriti in una specifica classe di profilazione ai fini di determinarne il livello di occupabilità in connessione anche con la domanda di lavoro espressa dal territorio.

Anche la figura del lavoratore a rischio disoccupazione nasce all'interno del decreto n. 150 del 2015 che all'art. 19 definisce lo stato di disoccupazione nonché il rischio di disoccupazione. Questa è la condizione ravvisabile quando il lavoratore riceve la comunicazione del licenziamento, anche in pendenza del periodo di preavviso, momento dal quale egli può effettuare la registrazione al portale nazionale delle politiche del lavoro essendo considerato, appunto, a rischio di disoccupazione (art. 19, c. 5, dlgs. n. 150/2015).

Nel disegno del legislatore oltre alle misure di sostegno al reddito dovevano esserci delle misure di accompagnamento dei disoccupati verso un nuovo rapporto di lavoro. L'intento era quello di attuare l'idea della flexicurity nella prospettiva dello spostamento del fulcro delle tutele sociali dal rapporto di lavoro al mercato del lavoro bilanciando la maggiore flessibilità necessaria per rendere più competitive le imprese con più adeguate politiche attive del lavoro unitamente a misure di sostegno del reddito più estese¹².

Per consentire questo il decreto n. 150 ha previsto il potenziamento degli strumenti di politica attiva del mercato prevedendo altresì che ai percettori della NASPI spettasse l'assegno di ricollocazione. Tale strumento, disciplinato agli artt. 23 e 24 del d.lgs. n. 150 del 2015 va analizzato in combinato disposto con il contratto di ricollocazione disciplinato

¹⁰ V. sul punto ICHINO, P. VIOLI, M. (a cura di) Nuovi strumenti per un'azione efficace contro la disoccupazione di lunga durata: i jobclubs, 1987, p. 69, in www.archivio.pietroichino.it/saggi/

¹¹ Cfr. BRONZINI, G.: "Il reddito minimo garantito..." cit. p. 19.

¹² Cfr. ORLANDINI, G.: "La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act", in *Questione giustizia online*, 2015, 3, p. 67s.

dall'art. 17 del dlgs n. 22 del 2015 che è stato adottato in attuazione dell'1, comma 4, lettera p), della legge n. 183/2014. Tale testo aveva delegato il Governo alla "introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale".

Le nuove misure coniugano nuove istanze di protezione sociali dedicate alle nuove figure di disoccupati che il mercato ha concorso a produrre. L'assenza però di un organico disegno complessivo di riforma attenua e frena gli effetti benefici degli sforzi avviati. Negli ultimi decenni ad operazioni per lo più conservative degli istituti, quali ad esempio quelle relative all'indennità di disoccupazione, si sono succeduti interventi più ambiziosi anche se sovente dagli effetti rovinosi, (come quelli in tema di CIGS), nonché interventi occasionali ed emergenziali. La continua attenzione rivolta al settore ha prodotto una proliferazione di ammortizzatori sociali; questo nel corso del tempo ha dato vita ad un impianto privo di sistematicità organica, un impianto non coerente con il dettato Costituzionale e che presenta contorni caotici e sfrangiati.

Dal 2012 c'è stato un cambio di rotta perché si sono succedute alcune riforme importanti, prima all'interno della più ampia revisione delle regole di lavoro operate con la legge Fornero del 2012 ma soprattutto all'interno di una specifica norma, l'art. 2 della legge n. 92 del 2012: recante "Ammortizzatori sociali" nel quale troviamo delineati i trattamenti di disoccupazione denominati Aspi e Mini Aspi.

Su tali nuovi strumenti si abbatte nel 2014 la legge delega n. 183 del 2014 c.d. Job Act che sollecitava ulteriori revisioni sulle misure di sostegno al reddito. Da tale monito sono nati tre provvedimenti: il dlgs n. 22 del 2015, recante Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, il dlgs n. 150 del 2015, recante Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'art. 1, c. 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, nonché il dlgs n. 148 del 2015 recante Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183. L'emanazione di questi tre decreti dimostra l'intenzione di accogliere ed applicare la filosofia europea della flexicurity¹³.

Si tratta di un impianto che pur innovando la materia mantiene la spaccatura tra tutele operanti in costanza di rapporto, con l'intento di integrare il reddito del lavoratore al verificarsi di specifiche circostanze che determinano una sospensione del rapporto di lavoro (dlgs n. 148/2015), con quelle esterne al rapporto, disciplinate ora nel dlgs. n. 22 del 2015. Quest'ultimo decreto ha introdotto tre nuovi trattamenti di disoccupazione: la Naspi, che

¹³ Cfr. BRONZINI, G.: "Esiste una flexicurity europea?", in QR Quaderni per il reddito, BIN Italia, 2016, n.3, p.79.

riscrive e sostituisce l'Aspi e la Mini Aspi; la Dis-Coll, rivolto ai collaboratori coordinati e continuativi soppiantando la misura una tantum del 2012 e l'Asdi, un assegno di disoccupazione di tipo assistenziale, a carattere non contributivo, finanziato dalla fiscalità generale¹⁴.

In tal maniera il legislatore soddisfa l'esigenza espressa nella l. n. 183 del 2014 di "assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori... (di) razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale per favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro".

In particolare l'Aspi è stata rimodulata ed innovata per omogeneizzare la disciplina dei trattamenti ordinari e brevi, riconducendo la durata degli stessi alla storia contributiva maturata dai lavoratori, e prevedendo altresì una specifica tutela anche per i titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa superando la misura una tantum prevista nel 2012.

Con la riforma del 2015 il nuovo sistema rispettivamente commisura la durata della nuova Aspi (Naspi) alla storia contributiva del lavoratore analizzando e calcolandola a ritroso su un lasso temporale massimo di quattro anni¹⁵; in secondo luogo non estende la Naspi ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (come richiesto dalla legge delega), ma introduce per questi una indennità diversa (per requisiti, durata e finanziamento) denominata DIS-COLL; in terzo luogo sospende i precedenti trattamenti (Aspi e Mini Aspi) disponendo un periodo di sperimentazione più breve (di otto mesi per la Naspi e di un anno per la DIS-COLL) rispetto a quello richiesto dalla legge-delega; in ultimo il nuovo sistema non abroga come richiesto dalla legge delega le disposizioni allora vigenti che regolamentavano gli strumenti di sostegno del reddito.

Il risultato del maquillage legislativo svela un costrutto che poggia sullo stretto legame tra ammortizzatori sociali, politiche attive, principio di condizionalità e obbligo di attivazione e stimolo motivazionale del disoccupato.

2. IL SUPERAMENTO DELLA INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE, L'ORIGINE DELLA ASPI, L'INDENNITÀ DI MOBILITÀ SINO ALLA NUOVA NASPI

La legge n. 92 del 2012 nota come legge Fornero poneva tra i suoi obiettivi la revisione dell'impianto degli ammortizzatori sociali al fine di renderlo più efficiente, coerente ed equo, in una prospettiva di universalizzazione. In tale maniera si voleva superare la disomogeneità che sin dalle origini contraddistingueva il sistema di sostegno al reddito che si presentava non inclusivo oltre che iniquo. Quest'ultimo aspetto veniva confermato dal fatto che dal trattamento ordinario di disoccupazione erano infatti esclusi una platea assai ampia di disoccupati. L'idea di universalizzazione portata avanti dalla legge Fornero aveva

¹⁴ V. Circolare Inps 3 marzo 2016, n. 47, in www.dottrinalavoro.it

¹⁵ Cfr. IUDICONE, F.: "Italy: active labour market policy reform gets underway", 2016 in www.eurofound.europa.eu

però subito un contraccolpo per il fatto che le prestazioni qui elaborate vedevano come destinatari i soli lavoratori subordinati che avessero perduto una precedente occupazione (disoccupazione involontaria) e non si estendeva anche a quelli che la ricercavano senza successo. Si è trattato pertanto di una universalizzazione che ha operato “sempre nell’ambito di una sicurezza sociale occupazionale” che definirei già acquisita¹⁶.

In questo scenario si inseriscono poi sia le problematiche dei collaboratori coordinati e continuativi che, in forza della riforma del 2012 non vantavano alcun diritto formale alla tutela contro la disoccupazione, sia quelle di chi, giunto al termine del periodo di godimento dei sussidi senza aver peraltro trovato un’occupazione, si trovava privato di ogni prestazione ulteriore.

Al fine di comprendere la portata delle novità elaborate già nel 2012 e riviste nel 2015¹⁷ è opportuno evidenziare come il precedente assetto poggiasse su due strumenti: il trattamento di disoccupazione ordinaria e l’indennità di mobilità. Si trattava di due misure divergenti, sia sotto il profilo del quantum, sia per la durata della erogazione, nettamente più favorevole per i percettori della seconda.

Il legislatore in sostituzione delle varie indennità in precedenza regolate ha previsto l’eliminazione dal 2017 dell’indennità di mobilità risalente alla legge n. 223 del 1991, disponendo la riconduzione di tutte le erogazioni alla neo riscritta Nuova assicurazione sociale per l’impiego (NASPI). L’armonizzazione opererà pertanto riguardo agli eventi di disoccupazione con decorrenza successiva al 1 gennaio 2017. Questo sistema penalizzerà da un lato gli ex percettori della indennità di mobilità e migliorerà dall’altro sotto il profilo della durata il trattamento di disoccupati “ordinari”.

La disciplina dell’indennità di mobilità tutelava, e tutelerà pertanto solo sino al 2017, i lavoratori assunti a tempo indeterminato e licenziati da imprese industriali che avessero più di 15 dipendenti, o da imprese commerciali con più di 50 dipendenti. Gli importi erogati a tale titolo erano condizionati sia sotto il profilo della durata, sia sotto il profilo anagrafico dei beneficiari.

Per i lavoratori collocati in mobilità entro il 31 dicembre 2016 la durata dell’indennità è ulteriormente ridotta; dal 2017 tutti i lavoratori potranno beneficiare solo della Naspi.

L’idea del legislatore è pertanto quella di operare una rimodulazione in senso decrescente delle durate di erogazione che sconta i problemi derivanti dalla abolizione dell’istituto nella gestione degli esuberanti di personale e nell’accompagnamento dei lavoratori anziani verso il pensionamento. Da qui una gestione soft della sua abrogazione che consentirà ai lavoratori over 50 occupati nelle aree del Mezzogiorno di poter beneficiare di tale trattamento fino a tutto il 2018. Il pagamento è subordinato alla richiesta fatta all’Inps

¹⁶ Al riguardo v. TREU, T.: "Riequilibrio delle tutele e flexicurity", in VV.AA.: La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92, MAGNANI, M., TIRABOSCHI, M., (a cura di), Milano, Giuffrè, 2012, 24; ESPOSITO, M., DELLA PIETRA, G.: L'accesso alla sicurezza sociale: diritti soggettivi e tutele processuali, Torino, Giappichelli, 2016, 25.

¹⁷ V. ARCA SEDDA, A.: "Italy: streamlining of social safety nets in new Jobs Act", 2016, in www.eurofound.europa.eu.

che la eroga ogni mese direttamente al lavoratore dietro domanda presentata al Centro per l'impiego del luogo di residenza entro 68 gg dalla data del licenziamento. Gli anni di mobilità si considerano coperti dalla contribuzione figurativa ed utili per l'accesso alle prestazioni pensionistiche. Come detto la fonte normativa di tale indennità è la legge n. 223 del 1991 dedicata ai licenziamenti collettivi; questa oltre a disporre specifici requisiti soggettivi ed oggettivi che i lavoratori dovevano far valere per poter accedere a tale prestazione, essa implicava l'attivazione di una procedura preventiva ai licenziamenti. Coloro che avevano goduto di tale indennità potevano inoltre vantare un diritto di precedenza (pari a 6 mesi) in caso di assunzione dei lavoratori in mobilità da parte dello stesso datore di lavoro che, superato il periodo di crisi si trovasse nella necessità di assumere nuovi lavoratori.

Nel quadro complessivo che si sta delineando dal 1° gennaio 2017 la NASPI costituirà l'unica indennità riconosciuta a tutti i lavoratori disoccupati sia a seguito di licenziamento individuale che di recesso collettivo. Dovendo la stessa esser riferita alla contribuzione dell'ultimo quadriennio essa non sarà, ovviamente, uguale per tutti gli interessati e, in ogni caso, subirà la riduzione progressiva del 3% al mese a partire dal quarto mese di fruizione. Ciò farà sì che al termine del biennio essa sia particolarmente ridotta.

Nel complesso disegno di riforma va precisato come ai sensi dell'art. 7 del Dlgs. n. 22/2015, nonché dei principi che ispireranno l'attività dell'ANPAL ex Dlgs. n. 150/2015, il pagamento della indennità implica la partecipazione a percorsi formativi di qualificazione e di riqualificazione professionale offerti dai servizi per l'impiego.

Pertanto può evidenziarsi con la legge Fornero il legislatore aveva riformato il sistema di assicurazione contro la disoccupazione allo scopo di introdurre una misura unitaria di sostegno al reddito in caso di perdita del posto di lavoro, eliminando l'indennità di mobilità a decorrere dal 1 gennaio 2017, disciplinando due diverse prestazioni di disoccupazione (Aspi e Mini aspi). A differenza con il Dlgs. n. 22 del 2015 si è portato a compimento il processo di unificazione là avviato, sostituendo i due trattamenti preesistenti con la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) istituita e destinata ad operare con riguardo agli eventi di disoccupazione verificatisi a far data dal 1 maggio 2015.

3. IL NUOVO IMPIANTO: I DESTINATARI DELLE MISURE PER L'OCCUPAZIONE; LA NOZIONE DI DISOCCUPAZIONE¹⁸

Rispetto alla previgente normativa i beneficiari non variano: destinatari delle provvidenze in esame sono i lavoratori subordinati inclusi i soci di cooperativa e gli apprendisti nonché il personale subordinato artistico, teatrale e cinematografico. Non rientrano tra i destinatari invece i dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni (quelli a tempo determinato sono inclusi), gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato (i primi erano esclusi dalla tutela contro la disoccupazione in virtù del carattere stabile dell'impiego; per i secondi continuerà ad applicarsi la disciplina

¹⁸ Per questo paragrafo si è fatto riferimento alle schede di lettura dei dlgs n. 22 del 2015, 148 del 2015 e 150 del 2015 elaborate dalla Camera dei Deputati e confrontabili sul sito www.camera.it

sull'indennità di disoccupazione agricola), nonché in ultimo i lavoratori occupati con contratto a tempo parziale verticale su base annua (art. 2 dlgs n. 22/2015).

L'identificazione dei destinatari poggiava, sino all'entrata in vigore del Dlgs. n. 150 del 2015, sul richiamo al dlgs. n. 181 del 2000 che individuava all'art. 1 i soggetti potenziali destinatari delle misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro. Questi erano identificati con coloro i quali versino nello "stato di disoccupazione" (art. 1, c. 2, lett. f)), che rientrino nella categoria degli "adolescenti" (art. 1, c.2, lett. a)), ricompresi tra l'età di 14 anni e di 18 anni, o che rientrino in quella dei "giovani" (art. 1, c. 2, lett. b)) di età ricompresa tra i 18 e i 25 anni, o se in possesso di diploma di laurea fino a 29 anni ¹⁹.

Idonee misure erano state poi disegnate sia per i cd. "disoccupati di lunga durata" (art. 1, c. 2, lett. c)) categoria coincidente con coloro che avessero perso il lavoro subordinato o autonomo da più di 12 mesi, sia per gli "inoccupati di lunga durata" (art. 1, c. 2, lett. d)) ossia coloro che fossero in cerca di prima occupazione da più di 12 mesi o 6 mesi se giovani. Analoghe considerazioni valgono per la categoria delle donne in reinserimento lavorativo, che fossero state già occupate e che intendessero rientrare nel mercato del lavoro, dopo almeno due anni di inattività (art. 1, c. 2, lett. e)). Similmente il legislatore pone la sua attenzione nei confronti delle categorie connotate da una sensibile debolezza sul mercato; il riferimento è sia, ai "soggetti svantaggiati" così intendendo disabili, lavorati anziani, donne e giovani, e ancora chi non ha diploma scuola superiore, chi non ha impiego regolarmente retribuito da più di 6 mesi; chi ha più di 50 anni; adulti che vivono soli o con una più persone a carico; membri di una minoranza nazionale all'interno dello stato, sia a quelli "molto svantaggiati" destinatari di particolari discipline legislative di favore²⁰ (questi sono i lavoratori privi di lavoro da almeno 24 mesi).

Da quanto in premessa indispensabile per l'erogazione delle provvidenze è lo stato in cui verte il soggetto. Fondamentale pertanto è l'identificazione tecnico giuridica di "disoccupato": sino all'entrata in vigore del Dlgs n. 150/2015 tale espressione identificava infatti la condizione del disoccupato o dell'inoccupato che sia immediatamente disponibile allo svolgimento di una attività lavorativa secondo le modalità definite dai servizi competenti (art. 1, c. 2, lett. c, dlgs n. 181 del 2015 abrogato). Oltre alla perdita pertanto del proprio lavoro per cause indipendenti dal lavoratore allo stesso deve esser riconosciuto lo status di disoccupazione così come delineato nell'art. 1, c. 2, dlgs. 181 del 2000. Non appare sufficiente per acquisire tale stato l'avvio di un iter amministrativo che comprovi la mancanza di una occupazione. È indispensabile un comportamento attivo del soggetto che dichiari la propria immediata disponibilità a lavoro ed alla ricerca di una occupazione secondo le modalità definite dai servizi di cui all'art. 1, c. 2 cit. che a loro volta debbono essere impegnati nell'erogazione di misure di politica attiva che supportino il lavoratore nella ricerca del lavoro anche con percorsi di riqualificazione. Quest'imprinting già era emerso in precedenti interventi legislativi che attribuivano l'iniziativa al soggetto interessato che aveva l'onere di presentarsi al centro per l'impiego competente. Nei decreti del Job Act si parla al

¹⁹ SIGNORINI, E.: *Diritto al lavoro. Crisi. Lavoro dei giovani*, Milano, Giuffrè, 2013.

²⁰ Cfr. il Reg. Ce 800/2008 contenente l'elenco di tali categorie.

riguardo di condizionalità²¹ identificando nell'art.21 del dlgs n. 150 del 2015 tutti quei comportamenti che il soggetto interessato deve tenere per favorire il proprio reinserimento, comportamenti che creano i presupposti per una prima condizionalità tra il comportamento attivo richiesto al lavoratore disoccupato e la sua condizione di disoccupazione. Egli dovrà pertanto attivare le misure di politica attiva e passive, ridisegnate nel dlgs n. 150, iscrivendosi telematicamente al portale nazionale delle politiche del lavoro e sulla base delle informazioni fornite in sede di registrazione tale sistema provvederà ad assegnarlo ad una "classe di profilazione" al fine di valutarne il livello di occupabilità.

Poiché tutto consegue alla condizione di disoccupazione, l'impianto già nel dlgs n. 181 del 2000 all'art. 3 ed ora all'art. 20 del dlgs n. 150 del 2015 prevede una procedura volta a confermare tale status: a tal fine è prevista l'audizione del soggetto da parte dei centri per l'impiego entro 60 gg dalla registrazione per la stipula di un patto di servizio personalizzato; in caso di mancato invito a presentarsi ai Centri per l'impiego entro i 60 giorni dalla registrazione il soggetto, ancora una volta, dovrà attivarsi richiedendo all'ANPAL (Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro) per via telematica le credenziali personalizzate per accedere alla procedura telematica di profilazione predisposta dall'ANPAL per ottenere l'assegnato di ricollocazione. In questa preliminare fase accertativa vengono coinvolti anche gli appartenenti alla categoria dei disoccupati part time che abbiano fatto richiesta di accedere al contratto di ricollocazione. Finanche questi soggetti debbono impegnarsi a partecipare alle iniziative di carattere formativo, di riqualificazione o di politica attiva e ad accettare congrue offerte di lavoro. L'intento del dlgs n. 150 del 2015 è quello favorire un coinvolgimento attivo dei disoccupati, costruendo le condizioni per una loro maggiore responsabilizzazione rispetto al perseguimento di risultati concreti delle istituzioni del mercato del lavoro e rafforzando la pressione sui disoccupati e sugli obblighi che debbono essere adempiuti per reperire una nuova occupazione (artt. 21 e 22 dlgs n. 150 del 2015).

A tale scopo è nata presso il Ministero del lavoro l'ANPAL, (art. 1, dlgs n. 150/2015) centro nevralgico e di coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro; questa nuova struttura è costituita oltre alla stessa Anpal anche dalle strutture regionali per le Politiche attive del lavoro previste dal dlgs n. 150, dall'Inps in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro; dall'Inps; dall'Inail; dalle Agenzie private per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione; dai fondi interprofessionali per la formazione continua; dai fondi bilaterali, dall'Isfol e dalla Società Italia lavoro Spa. Ruolo determinante in tutto questo è giocato dai centri per l'impiego che sono uffici territoriali aperti al pubblico volti ad assicurare servizi e misure di politica attiva a tutti i residenti sul territorio italiano a prescindere dalla provincia o regione di residenza.

La Dichiarazione di immediata disponibilità (DID) (art. 19 dlgs n. 150/2015) costituisce il presupposto fondamentale sia per accedere alle azioni di politica attiva del lavoro, sia per accedere a quelle di sostegno del reddito. Nei decreti del Jobs Act si parla più volte di "condizionalità" (art. 21 dlgs 150/2015) riferendo e condizionando l'erogazione dei servizi da parte dei servizi per l'impiego e degli enti previdenziali all'assolvimento di

²¹ V. sul punto ORLANDINI, G.: "La riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act e il reddito garantito", in QR Quaderni per il reddito, BIN Italia, 2016, n.3, p. 77.

puntuali impegni, oneri accompagnati da specifiche misure sanzionatorie, in capo al lavoratore. Questi dovrà dichiarare al portale nazionale delle politiche del lavoro la propria immediata disponibilità (art. 19 cit.) allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva per il lavoro concordate con il servizio per l'impiego; lo stesso dovrà impegnarsi tra l'altro ad accettare un'offerta congrua di lavoro che dovesse essergli comunicata dai servizi per l'impiego. La manifestazione di volontà del disoccupato formalizza sul piano giuridico la sua determinazione di non abusare dei benefici riservatigli e di voler uscire dallo stato di disoccupazione.

Analogo comportamento è richiesto anche ai soggetti "a rischio disoccupazione" (art. 18 dlgs 150/2015) ossia i lavoratori che hanno ricevuto la comunicazione di licenziamento, pur se in pendenza del periodo di preavviso: ciò per accelerare la presa in carico da parte dei Centri per l'impiego. Successivamente alla prima comunicazione del lavoratore la normativa prevede l'attivazione di una serie di adempimenti. Tra questi vi è la partecipazione ad un colloquio iniziale, la stipula del patto di servizio in cui vengono evidenziate condizioni e caratteristiche del lavoratore e misure per rendere possibile la ricerca ed il conseguimento di una nuova o prima occupazione.

L'iter è finalizzato alla predisposizione e sottoscrizione del patto di servizio (art. 20 dlgs n. 150/2015) volto altresì alla individuazione di un responsabile per le attività il cui compito è quello di definire, sia il profilo personale di occupabilità secondo le modalità tecniche predisposte dall'ANPAL, sia gli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi, nonché quello di fissare la frequenza ordinaria dei contatti con il responsabile delle attività stesse e le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro deve essergli dimostrata (art. 20 c. 2, lett. da a) a e) dlgs n 150/2015). Tale documento deve recare la disponibilità del disoccupato a partecipare a proposte e laboratori per il rafforzamento delle competenze nelle ricerca attiva del lavoro (es. stesura CV o preparazione a sostenere un colloquio) o ad altre iniziative formative, di riqualificazione o di politica attiva. Altresì è fondamentale che il soggetto si renda disponibile ad accettare un'offerta congrua (art. 3, c. 3, lett. a) dlgs n. 150/2015) di lavoro e tale è quell'offerta che provenga dall'ANPAL, che sia coerente con le esperienze e competenze precedentemente maturate²², che tenga conto della distanza del nuovo posto di lavoro dal domicilio e degli eventuali tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico. La congruità, ex art. 25 del dlgs n. 150 del 2015 ricorre quando l'ammontare della retribuzione oggetto della proposta sia superiore almeno del 20% della indennità percepita nell'ultimo mese precedente, da computare senza considerare i fondi di solidarietà che eventualmente potrebbero prevedere che le prestazioni integrative continuino ad applicarsi anche nel caso di accettazione della proposta di lavoro. Un atteggiamento passivo o un rifiuto a comparire o una mancata accettazione di un'offerta congrua preclude la fruizione degli ammortizzatori sociali e dell'assegno di ricollocazione.

Dal disegno del legislatore emerge pertanto forte la volontà di evitare abusi dei sistemi di sostegno. Per soddisfare tale esigenza allorquando il soggetto presenti domanda per l'Aspi, la Naspi o la Dis-coll questa verrà considerata equivalente alla dichiarazione di

²² Sul tema cfr. G. R. SIMONCINI, G.R. : "La certificazione delle competenze: definizione e inquadramento giuridico Una rassegna sulla letteratura di riferimento", in Adapt, Working Paper, 2016, n. 4.

immediata disponibilità del lavoratore e sarà inserita nel Sistema informativo delle politiche attive e dei servizi per l'impiego.

Il sistema si preoccupa peraltro anche di quei beneficiari che al termine del periodo di godimento delle provvidenze non abbiano riottenuto una occupazione, a questi il legislatore ha dedicato l'art. 26 del dlgs n. 150 del 2015 ove sono disciplinate le attività di servizio che debbono esser svolte senza che questo determini l'instaurazione di alcun contratto di lavoro, nei confronti della collettività nel territorio del Comune di residenza. L'utilizzo dei lavoratori in tali attività non determinerà l'instaurazione di un rapporto di lavoro. Tali soggetti riceveranno un importo mensile pari all'assegno sociale erogato dall'INPS.

4. IL QUADRO D'INSIEME: LA NUOVA ASSICURAZIONE SOCIALE PER L'IMPIEGO (NASPI)

Nel dlgs. n. 22 del 2015 sono disciplinate le tutele esterne al rapporto così denominate perché hanno quali beneficiari i disoccupati involontari. Il corpo normativo del decreto n. 22 del 2015 si compone di 19 articoli, suddivisi in 5 Titoli, recanti rispettivamente, la Disciplina della Nuova Assicurazione sociale per l'impiego (Titolo I, articoli 1-14), l'Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS COLL) (Titolo II, articolo 15), l'Assegno di disoccupazione (Titolo III, articolo 16), il Contratto di ricollocazione (Titolo IV, articolo 17) e le Disposizioni finanziarie e finali (Titolo V, articoli 18-19)²³.

Il Titolo primo è tutto dedicato alla Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (Naspi) in vigore a decorrere dal 1° maggio 2015 e volta a sostituire le prestazioni di Aspi e mini-Aspi, previste dalla normativa vigente. I destinatari, già delineati in precedenza, sono individuati nell'articolo 2, mentre nell'art. 3 sono individuati i requisiti al ricorrere dei quali spetta la nuova indennità. Essa è riconosciuta ai lavoratori che abbiano perduto la propria occupazione involontariamente e che presentino congiuntamente i seguenti requisiti: siano in stato di disoccupazione; possano far valere, nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, almeno 13 settimane di contribuzione, nonché almeno 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione (art. 2 e 3 dlgs n. 22/2015). L'indennità viene riconosciuta anche nei casi di cessazione del rapporto per risoluzione consensuale o per dimissioni ma solo ove queste siano per giusta causa, ovvero siano intervenute durante il periodo di maternità tutelato dalla legge, ovvero nel caso di dimissioni per giusta causa, intendendosi quelle non riconducibili alla libera scelta del lavoratore in quanto indotte da comportamenti altrui idonei ad integrare la condizione di impossibilità di prosecuzione del rapporto. Essa spetta ove si tratti di lavoratori che abbiano risolto consensualmente il proprio rapporto nell'ambito della procedura di cui all'art. 7 della l. 604/1966 in tema di licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo. Pertanto laddove il lavoratore sia addivenuto alla conciliazione di cui all'art. 7 citato ed abbia accettato l'offerta conciliativa agevolata di cui all'art. 6, Dlgs. 23/2015, permane il carattere involontario della disoccupazione con conseguente diritto alla Naspi (art. 3, c. 2, dlgs n. 22/2015).

²³ Per l'analisi del testo si sono utilizzate le schede di lettura elaborate dalla Camera dei deputati sugli schemi dei decreti attuativi del Jobs Act, in www.cameradeideputati.it

Il decreto dedica poi specifiche norme alle modalità di calcolo dell'indennità (art. 4, dlgs n. 22/2015). Essa viene determinata rapportandola alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni, divisa per il totale del numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per 4,33. Questa previsione si discosta dalle precedenti previsioni: mentre infatti la legge Fornero la calcolava retroagendo di 2 annualità, la "vecchia" indennità di disoccupazione si riferiva agli ultimi 3 mesi. L'opzione del legislatore del Job Act attua una regolamentazione al ribasso poiché ampliando il periodo di riferimento l'indennità risentirà maggiormente delle variazioni reddituali subite dal lavoratore. Il decreto fissa inoltre i parametri massimi della erogazione precisando che in caso di retribuzione mensile pari od inferiore a 1195 euro (per il 2015), l'indennità mensile è pari al 75 per cento della retribuzione; ove invece fosse stata superiore al predetto importo, l'indennità sarà pari al 75% del predetto importo, incrementato di una somma pari al 25% del differenziale tra la retribuzione mensile ed il predetto importo di 1195 euro (art. 4 dlgs n. 22/2015). Il legislatore ha però fissato un tetto massimo per il 2015: la Naspi non potrà in ogni caso superare l'importo massimo mensile di € 1300 mensili. Onde evitare altresì che i beneficiari non si attivino per uscire dallo stato di disoccupazione è previsto che l'importo sia destinato a decrescere a partire dal quarto mese di fruizione nella misura del 3% ogni mese (art. 4, c. 3, dlgs n. 22/2015). I periodi di fruizione dell'indennità sono sorretti ex lege dal riconoscimento dei contributi figurativi utili ai fini del diritto e della misura dei trattamenti previdenziali²⁴.

La disciplina prescinde dall'età anagrafica del lavoratore: l'articolo 5 prevede che la Naspi venga corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni²⁵, ovverosia pari a 24 mesi, corrispondenti in termini contributivi ad aver lavorato per tre anni negli ultimi quattro anni. La norma in oggetto è però transitoria ed è dedicata agli eventi di disoccupazione che si verificheranno dal 1 gennaio 2017: a regime l'indennità verrà erogata per un massimo di 78 settimane (art. 5, dlgs n. 22/2015).

Il diritto alla prestazione matura a partire dall'ottavo giorno successivo alla data di cessazione dell'ultimo rapporto di lavoro, oppure dal giorno successivo a quello in cui l'avente diritto ha presentato la domanda, se presentata successivamente a tale data, fermo restando l'invio della stessa nei termini fissati. Il legislatore ha altresì fissato un termine ultimo per presentare la domanda. L'articolo 6 del dlgs n. 22/2015 dispone infatti che la domanda per accedere alla Naspi debba essere presentata all'INPS in via telematica inderogabilmente e a pena di decadenza del diritto stesso entro 68 giorni dalla data di cessazione del rapporto di lavoro.

Da quanto delineato il nuovo assetto degli ammortizzatori sociali mira alla connessione con le politiche attive attraverso l'introduzione di nuove previsioni di condizionalità (di cui al dlgs n. 150/2015) rispetto al passato. L'impianto non è però completo poiché la norma rimanda ad un successivo decreto.

²⁴ Riguardo alla durata la previgente normativa transitoria prevedeva per l'Aspi una distinzione a seconda dell'età e dell'anno in cui vi si accedeva: si sarebbe infatti raggiunta la forma definitiva solo a partire dal 1 gennaio 2016, con un trattamento spettante per 12 mesi ai lavoratori con meno di 55 anni e per 18 mesi ai lavoratori con più di 55 anni.

²⁵ Ai fini del calcolo della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione di prestazioni di disoccupazione.

Il decreto 22 del 2015 contiene una importante novità in tema di autoimprenditorialità rendendo definitiva e non più sperimentale la richiesta di liquidazione anticipata dell'intera indennità non percepita al fine di avviare un'attività di lavoro autonomo o in forma di impresa individuale o di associarsi in cooperativa. Questa possibilità era già stata normata dalla legge Fornero all'articolo 2, comma 19, anche se in via sperimentale per gli anni 2013-2015 nonché dal D.M. 29 marzo 2013, n. 73380.

Il Dlgs. n. 22 del 2015²⁶ disciplina altresì all'articolo 9 l'ipotesi della compatibilità e della cumulabilità della Naspi con un rapporto di lavoro subordinato. Tale circostanza è stata normata dal legislatore che non ha voluto sempre e comunque interrompere l'erogazione della Naspi in caso di avvio di una attività lavorativa da parte del beneficiario. Tale interruzione avviene d'ufficio sulla base delle informazioni e dei dati in possesso delle amministrazioni competenti allorché la ripresa dell'attività lavorativa possa esser desunta dalle comunicazioni obbligatorie che i datori di lavoro inviano ai Centri per l'impiego. La norma dispone che, nel caso poi in cui il lavoratore instauri, mentre sta beneficiando della Naspi, un rapporto di lavoro subordinato da cui derivi un reddito annuale superiore (art. 9, c. 1, dlgs n. 22/2015) al reddito minimo escluso da imposizione fiscale, egli decade dalla prestazione, a meno che la durata del rapporto di lavoro non superi i sei mesi; in tal caso l'erogazione della Naspi viene interrotta d'ufficio per tutta la durata del rapporto di lavoro. Laddove invece il reddito che deriva da tale attività sia inferiore (art. 9, c. 2, dlgs n. 22/2015) al reddito minimo escluso da imposizione fiscale (attualmente pari a 8000 euro), il lavoratore ha il diritto a conservare la prestazione in misura ridotta pari all'80 % del reddito che si prevede di percepire e purché il soggetto comunichi all'Inps entro 30 giorni dall'inizio dell'attività il reddito previsto.

È altresì previsto dal secondo comma dell'art. 9 che il datore di lavoro o se è impiegato con contratto di somministrazione, il somministratore, siano diversi da quelli per i quali il lavoratore prestava la sua attività quando è cessato il rapporto di lavoro che ha determinato il diritto alla Naspi e che non presentino rispetto ad esso "rapporti di collegamento o di controllo ovvero assetti proprietari sostanzialmente coincidenti".

Analogamente il lavoratore (art. 9 cit. c. 3) che sia titolare di due o più rapporti di lavoro subordinato part time che cessi da uno dei detti rapporti perché licenziato, dimesso per giusta causa o risoluzione consensuale ex art. 7 L. 604/66, e che abbia un reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione, ha diritto ove ricorrano gli altri requisiti a godere della Naspi, in misura ridotta pari all'80% a condizioni che comunichi all'Inps entro 30 gg dalla domanda di prestazione il reddito annuale previsto.

Laddove il periodo lavorativo cessi prima della scadenza prevista allora l'indennità ricomincerà a decorrere dalla data in cui era rimasta sospesa. Se il contratto ha una durata inferiore ai sei mesi si mantengono sia lo stato di disoccupazione, sia il trattamento economico di sostegno al reddito che potrebbe esser sospeso o rimodulato a seconda del reddito. Se il periodo lavorativo eccede invece i sei mesi, si perde il primo e si decade dal

²⁶ Per un commento del decreto cfr. GAROFALO, D. : "Il Dlgs 4 marzo 2015, n. 22, un primo commento", in www.rivisteweb.it/doi/10.3241/80104.

secondo. I sei mesi si conteggiano non necessariamente con riguardo ad un unico rapporto bensì anche a più rapporti valutati nella sommatoria di eventi lavorativi più brevi.

In ogni caso l'avvio di attività subordinata o autonoma o di impresa individuale non comunicata all'Inps determina la decadenza dalla fruizione della Naspi (art. 11, c. 1, lett. c) dlgs 22/2015).

Si applica anche alla Naspi la previsione che riconosce una dote economica al datore di lavoro che assume a tempo pieno e indeterminato i beneficiari della Naspi. Al datore di lavoro viene infatti concesso, per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore, un contributo mensile pari al 50% dell'Aspi residua che sarebbe spettata al lavoratore.

L'articolo 10 disciplina la compatibilità e la cumulabilità della Naspi con un rapporto di lavoro autonomo o di impresa individuale. L'aspetto è già stato in parte accennato e si riferisce all'ipotesi in cui il lavoratore intraprenda, mentre sta beneficiando della Naspi, un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale dalla quale ipotizza di ricavare un reddito annuale inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione (pari attualmente a 4.800 euro). In questi casi l'indennità è ridotta di un importo pari all'80% del reddito previsto. La contribuzione relativa all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti versate in relazione all'attività di lavoro autonomo non dà luogo alla crediti contributivi ed è riversata alla Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti dell'INPS.

La norma conferma l'apertura e la tolleranza verso lo svolgimento medio tempore di lavori di breve durata, rinvenibile nell'ampliamento del periodo di riferimento che dalle 5 giornate della precedente normativa del 2012 sono passate ai 6 mesi della attuale con slittamento della data di fine prestazione. La dilatazione temporale risponde ad una finalità antielusiva nella consapevolezza di un mercato del lavoro connotato sempre più da discontinuità e dalla frequente alternanza di periodi di lavoro e di non lavoro dovuto a rapporti flessibili e di breve durata. Si decade (art. 11 dlgs n. 22/2015) dal diritto di beneficiare della Naspi nel caso di perdita dello stato di disoccupazione; di inizio di un'attività lavorativa subordinata, autonoma o di impresa individuale, senza provvedere alle comunicazioni richieste; di raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; dell'acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità (salvo il diritto del lavoratore di optare per la Naspi) ed in ultimo nel caso di violazione delle regole di condizionalità di cui all'articolo 7 del decreto in esame. L'interruzione si realizza dal momento in cui si verifica l'evento che la determina, con conseguente obbligo di restituire l'indennità che eventualmente si sia continuato a percepire oltre la data del verificarsi dell'evento interruttivo.

La disciplina in esame non trova applicazione nei confronti dei collaboratori coordinati e continuativi; già ad essi la legge Fornero aveva dedicato una indennità una tantum. Con la nuova disciplina viene appositamente dedicato un Titolo II, composto dall'art. 15, alla Indennità di disoccupazione per i lavoratori titolari di un rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL). La norma è sperimentale ed è dedicata agli eventi di disoccupazione involontaria verificatisi nel corso del 2015 dal 1 gennaio sino al 31 dicembre 2015. L'indennità viene migliorata nella sua previsione e individua come destinatari i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, con esclusione degli amministratori

e dei sindaci. Essa compete a quanti abbiano perduto involontariamente la loro occupazione e siano iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps. I possibili beneficiari non possono invece essere pensionati o titolari di partita Iva. Anche per questi soggetti è richiesto il possesso congiunto dello stato di disoccupazione involontaria (art. 15, c. 2, lett. a) dlgs n. 22/2015) al momento della presentazione della domanda; di almeno un trimestre di contribuzione (art. 15, c. 2, lett. b) dlgs n. 22/2015) nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio dell'anno solare precedente la cessazione dell'attività lavorativa e la cessazione dell'attività stessa; di almeno un mese di contribuzione, oppure un rapporto di collaborazione di durata almeno pari a un mese (art. 15, c. 2, lett. c) dlgs n. 22/2015) dal quale sia derivato un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione, nell'anno solare in cui si verifica la cessazione dell'attività lavorativa. Per la quantificazione occorre rifarsi al reddito imponibile ai fini previdenziali (art. 15, c. 4 dlgs n. 22/2015) derivante da rapporti di collaborazione dell'anno in cui si è verificata la cessazione dell'attività lavorativa e dell'anno solare precedente, diviso per il numero di mesi di contribuzione (o frazioni di essi) ed è pari al 75% del reddito medio mensile così calcolato. Il legislatore rinvia per questa indennità alla disciplina generale della Naspi sottolineando che anche in questo caso vale l'importo massimo mensile di 1.300 euro nel 2015 nonché la decurtazione progressiva del 3% prevista per la Naspi (art. 15, c. 5 dlgs n. 22/2015). Le analogie con la Naspi vi sono anche rispetto alle modalità e termini di presentazione della domanda, nonché con riguardo alla durata della erogazione che può avvenire per un numero di mesi pari alla metà dei mesi di contribuzione versata nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio dell'anno solare precedente la cessazione dell'attività lavorativa e la cessazione dell'attività stessa; in ogni caso, la durata massima dell'indennità non può superare i sei mesi (art. 15, c. 6, dlgs n. 22/2015). Per questa misura non spettano inoltre i contributi figurativi (art. 15, c.7 dlgs n. 22/2015). Vigè anche in questo caso l'impianto della condizionalità con la previsione della partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai Servizi competenti.

Con riguardo alla ipotesi di compatibilità tra questa misura e lo svolgimento di attività di lavoro subordinato la disciplina si discosta dall'impianto generale della Naspi. In questo caso, infatti, ove il beneficiario svolga un'attività lavorativa con contratto di lavoro subordinato, durante il periodo di godimento della DIS CALL egli decade dal diritto all'indennità nel caso in cui il rapporto di lavoro abbia durata superiore a cinque giorni. In caso contrario l'indennità viene sospesa d'ufficio e riprende a decorrere al termine del periodo di sospensione (art. 15, c. 11 dlgs n. 22/2015). Nel caso in cui invece il soggetto svolga un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale, da cui ricavi un reddito inferiore al limite di reddito che consente la conservazione dello stato di disoccupazione, e comunichi all'Inps, entro un mese dall'inizio dell'attività, il reddito annuo che prevede di ricavare, ha diritto al mantenimento dell'indennità in misura ridotta di un importo pari all'80% del reddito presunto (art. 15 c. 2, dlgs n. 22/2015)²⁷.

Il decreto dopo aver dedicato due titoli a due nuove indennità a favore dei soggetti disoccupati dedica il Titolo III ad un'altra provvidenza nuova e connotata dalla sperimentazione che caratterizza spesso questi strumenti, denominata Assegno di

²⁷ In argomento v. www.dottrinalavoro.it/notizie-c/min-lavoro-accesso-dis-coll-art-15-d-lgs-n-222015

disoccupazione (ASDI) (art. 16 dlgs n. 22/2015). Questa misura è destinata a decorrere dal 1° maggio 2015 con lo scopo di prolungare la tutela dell'indennità di disoccupazione.

Destinatari sono coloro che hanno già fruito della Naspi per l'intera sua durata entro il 31 dicembre 2015 e nonostante tutto sono ancora privi di occupazione e si trovino in una condizione economica di bisogno (art. 16 c. 2, dlgs n. 22/2015) (lavoratori appartenenti a gruppi familiari in cui sono presenti minori o con un'età prossima al raggiungimento dei requisiti di accesso al trattamento pensionistico) con riferimento al nucleo familiare in termini di ISEE. L'indennità loro riconosciuta viene erogata entro il limite delle risorse dell'apposito Fondo previsto dal Ministero ed è attribuita solo ai percettori della Naspi (e non alla Aspi). Essa non compete invece nei confronti di coloro che non abbiano accesso alla NASPI e quelli che sono alla ricerca di prima occupazione. Anche in questo caso le domande debbono essere presentate all'Inps che però eroga in base all'ordine cronologico di presentazione delle medesime. L'assegno è erogato mensilmente per una durata massima di sei mesi e per un ammontare pari al 75% dell'ultima indennità Naspi percepita (art. 16, c. 3, dlgs n. 22/2015) e comunque, non superiore all'assegno sociale (che per il 2015 è pari a 448,51 euro al mese) incrementato per gli eventuali carichi familiari. Per il primo anno di applicazione si prevede che gli interventi siano "prioritariamente riservati ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e, quindi, ai lavoratori in età prossima al pensionamento", mentre l'individuazione di criteri di priorità nell'accesso in caso di risorse insufficienti è delegato ad un decreto ministeriale.

Al fine di incentivare la ricerca attiva di lavoro da parte del beneficiario si prevede che i redditi derivanti da nuova occupazione possano essere parzialmente cumulati con l'assegno, la cui erogazione è comunque condizionata all'adesione del beneficiario ad un progetto personalizzato di inserimento nel mercato del lavoro redatto dai competenti servizi per l'impiego (art. 16 c. 5, dlgs n. 22/2015).

Si tratta di una misura che cela l'intento di allinearsi con le soluzioni giuridiche già adottate da altri paesi introducendo un secondo livello di prestazioni di disoccupazione a carattere non (strettamente) contributivo. Viene confermata quella condizionalità che connota tutto l'impianto voluto dal legislatore che in questo caso prevede l'adesione ad un progetto personalizzato redatto dai competenti servizi per l'impiego, contenente specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro. La partecipazione ad iniziative di attivazione proposte è obbligatoria pena la perdita del beneficio (art. 16 c. 5, dlgs n. 22/2015).

Un'altra novità del legislatore del Job Act è quella contenuta nel Titolo IV del decreto che reca la rubrica Contratto di ricollocazione²⁸ che costituisce lo strumento più innovativo e rappresentativo del cambio di filosofia delle politiche del lavoro, con l'esplicita finalità di creare le condizioni per una rapida ed efficiente transizione dallo stato di disoccupazione, che comporta un massiccio impiego delle finanze pubbliche, al reimpiego lavorativo. Scaturito da pregresse sperimentazioni a livello regionale l'istituto denominato anche Dote

²⁸ In tema MASSI, E.: "Il contratto di ricollocazione – possibile strumento di politica attiva", in www.dottrinalavoro.it/notizie-c/articolo-contratto-ricollocazione-possibile-strumento-politica-attiva

individuale²⁹ di ricollocazione richiama alla mente un'altra figura elaborata dal legislatore del 2015 nel decreto n. 150, quella dell'Assegno di ricollocazione (art. 23 Dlgs. n. 150 del 2015) con la quale lo strumento disciplinato all'art. 17 del dlgs n. 22 del 2015 deve coordinarsi. Al di là dello scarto terminologico non del tutto condivisibile, laddove pare si sposti l'enfasi dell'intervento dall'impegno responsabile per la conclusione di un contratto di ricollocazione all'impegno di una mera prestazione economica a sostegno dell'attività di sostegno ed assistenza nella ricerca di lavoro, l'istituto rimane piuttosto definito nei suoi contorni essenziali³⁰.

La figura è finanziata dal Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria (art. 17, c. 1, dlgs n. 22/2015), istituito presso l'Inps dall'art. 1, comma 215, della L. 147 del 2013 creato con l'intento di favorire il reinserimento lavorativo dei beneficiari degli ammortizzatori sociali, anche in deroga, e dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria attraverso la realizzazione di iniziative, anche sperimentali, volte a potenziare le politiche attive del lavoro, tra le quali la sperimentazione regionale del contratto di ricollocazione.

Il Fondo finanzia sia l'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 e 24 del Dlgs n. 150 del 2015, sia il contratto di ricollocazione di cui all'art. 17 del Dlgs n. 22 del 2015 traendo le sue risorse dal contributo di licenziamento a carico dei datori di lavoro previsto dalla L. 92/2012.

Pur avendo due fonti distinte si è innanzi a due figure legate tra di loro ove peraltro il contratto di ricollocazione di cui al dlgs 22 del 2015 rappresenta lo strumento diretto a collegare le misure di politica attiva del lavoro (volte a promuovere l'inserimento del lavoratore nel tessuto produttivo) con quelle di politica passiva (di sostegno al reddito).

Il contratto può esser stipulato da un soggetto in stato di disoccupazione, che abbia effettuato la procedura di definizione del profilo personale di occupabilità di cui all'art. 1, c. 4, l. 183/2014 in materia di politiche attive per l'impiego, con uno dei soggetti accreditati dalla regione per i servizi per il lavoro pubblici e/o i soggetti privati accreditati e il Centro per l'impiego di competenza (art. 17, c. 2, dlgs n. 22/2015).

Una volta definito ed acquisito la profilazione di occupabilità al soggetto è riconosciuta una somma denominata "dote individuale di ricollocazione" (art. 17, c. 3, dlgs n. 22/2015) spendibile presso i soggetti accreditati destinati ad erogare al soggetto un'assistenza appropriata nella individuazione di una nuova occupazione. Il contratto prevede inoltre il diritto del lavoratore alla realizzazione, da parte dell'agenzia stessa, di iniziative di ricerca, addestramento, formazione o riqualificazione professionale, mirate (art. 17, c. 4, dlgs n. 22/2015) a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti ed appropriati, in relazione alle capacità del lavoratore ed alle condizioni del mercato del lavoro nella zona in cui il soggetto sia stato preso in carico; l'obbligo del lavoratore di porsi a disposizione e di cooperare con l'agenzia nelle iniziative da essa predisposte. L'agenzia ha diritto alla

²⁹ V. sul punto ALAIMO, A.: "Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi", in WP Massimo d'Antona, it. n. 249, 2015, p. 15 in www.csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx

³⁰ <http://www.bollettinoadapt.it/31273/>

riscossione del compenso (cioè, del voucher) soltanto “a risultato ottenuto” (art 17 c. 5, dlgs n. 22/2015); l’ammontare del voucher deve essere proporzionato alle difficoltà di collocamento sottese al profilo personale di occupabilità³¹.

Qualche perplessità in dottrina è stata avanzata riguardo l’ambito applicativo soggettivo della disposizione ove prevede che abbiano diritto al contratto di ricollocazione soltanto i soggetti licenziati illegittimamente per giustificato motivo oggettivo o per licenziamento collettivo. Accogliendo tale tesi resterebbero quindi fuori dal campo di applicazione del contratto di ricollocazione i soggetti licenziati illegittimamente per giustificato motivo soggettivo e i soggetti licenziati legittimamente per giustificato motivo oggettivo³².

A fianco di questo strumento vi è l’Assegno di ricollocazione destinato (art. 23, c. 5, lett. a) dlgs n. 150/2015) a tutti i percettori della NASPI con disoccupazione eccedente i quattro mesi. A coloro che ne facciano richiesta al centro per l’impiego presso il quale essi hanno stipulato il patto personalizzato di cui all’art. 20 dlgs n. 150 cit., viene riconosciuta una somma denominata “assegno individuale di ricollocazione” graduata in funzione del profilo personale di occupabilità, e spendibile presso i centri per l’impiego o presso i servizi accreditati dall’art. 12 per ottenere un servizio di assistenza intensiva alla ricerca del lavoro presso i centri per l’impiego o presso i soggetti privati accreditati ex art. 12. Il servizio deve esser richiesto dal disoccupato a pena di decadenza dallo stato di disoccupazione e dalla prestazione a sostegno del reddito, entro 2 mesi dalla data di rilascio dell’assegno ed ha una durata di 6 mesi, prorogabile altri 6, nel caso in cui non sia stato consumato l’intero ammontare dell’assegno.

Nella fase di ricerca il disoccupato sarà agevolato dall’assegno di ricollocazione ma al tempo stesso viene previsto un sistema sanzionatorio graduato sulla base dei possibili inadempimenti. Il servizio di assistenza alla ricollocazione prevede che il Centro per l’impiego individui il grado di collocabilità della persona e attivi un servizio di assistenza per la ricerca di una nuova occupazione, comprendente anche l’assegnazione alla persona in cerca di lavoro, da parte dell’agenzia, di un tutor (*job advisor*)³³ che lo accompagni nel suo percorso e al quale è attribuito anche un potere di controllo sull’effettiva disponibilità del soggetto; che la persona interessata scelga l’ente per i servizi specialistici per il lavoro di cui avvalersi, tra quelli accreditati dalla regione; che non vi sia da parte della persona interessata un rifiuto ingiustificato di un lavoro o dell’attività necessaria per trovarlo. Nel caso di rifiuto, accertato dal tutor nell’esercizio del suo potere di controllo, vi sarà una conseguente riduzione o interruzione del trattamento di disoccupazione. Il servizio è coperto da un

³¹ Cfr. l’esperienza della Regione Lazio che ha attivato la sperimentazione del contratto di ricollocazione , prevedendo l’assegnazione di un voucher per ogni singolo contratto concluso, per un totale di circa 50.000 interventi, proporzionato alla difficoltà di reinserimento nel tessuto produttivo e condizionato al conseguimento del risultato occupazionale rappresentato dalla conclusione, da parte della persona interessata, di uno o più contratti di lavoro subordinato di durata minima di 2 mesi ciascuno e complessivamente non inferiore a 6 mesi, anche non continuativi e con aziende diverse, nell’arco di un anno decorrente dalla sottoscrizione del primo contratto di lavoro.

³² Cfr. STAIANO, R.: Jobs Act. Tutte le norme dei decreti attuativi, 2015, Fisco e tasse; nonché Camera dei deputati, Dossier Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali. Schema di dlgs n. 135, in www.documenti.camera.it/leg17/dossier

³³ Cfr. ICHINO, P.: Il lavoro ritrovato, Mondadori, 2015.

voucher regionale, proporzionato alla difficoltà di collocamento, e subordinato al conseguimento di un inserimento occupazionale di durata congrua.

5. ANCORA IN GENERALE SUGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI: CENNI SUL REDDITO DI CITTADINANZA O DI BASE E SU ALTRE MISURE DI INCLUSIONE SOCIALE. I TIROCINI FORMATIVI E DI ORIENTAMENTO

Nonostante la volontà universalistica che ha animato il legislatore del Job Act gli strumenti elaborati non coinvolgono tutte le categorie di soggetti che ben potrebbero esser destinatari degli ammortizzatori sociali. Il sistema di welfare nazionale mantiene la sua impostazione lavoristica. Quello Italiano è un modello previdenziale che mette il lavoratore al centro delle misure di sicurezza sociale ma che mantiene un'evidente arretratezza culturale avuto riguardo alla compiuta regolamentazione di misure contro la povertà e l'esclusione sociale³⁴. Si parla di un modello nel quale flessibilità e sicurezza non sono concetti oppositivi ma complementari poiché favorirebbero lo spostamento della sicurezza dell'impiego stabile nell'impresa (job security) verso la sicurezza nelle politiche occupazionali ponendo i diritti sociali fuori dall'impresa (employment security)³⁵.

Numerosi sono stati i tentativi di introdurre una misura universalistica di reddito di base. Essi non hanno avuto esito positivo: le ragioni di questi insuccessi sono varie sia di carattere finanziario, sia relativi e alla necessità di gestire la competenza che vige su tale materia ripartendola tra Stato e Regioni. Questo perché la materia della assistenza sociale è devoluta in via esclusiva alle Regioni³⁶, nei limiti della competenza statale per la "determinazione delle prestazioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni" da garantirsi su tutto il territorio nazionale (art. 117 Cost.). Le sperimentazioni legislative più rilevanti in materia di reddito di base o di cittadinanza sono regionali (Campania, Lazio, Basilicata, Friuli Venezia Giulia)³⁷; esse sono state ispirate dalla volontà di assicurare sostegno reddituale a quanti versano in condizioni economiche disagiate, a fronte della loro disponibilità ad intraprendere percorsi di inserimento sociale e lavorativo. Nel 1998 il legislatore elaborò una misura di reddito minimo di inserimento, istituto che ha rappresentato la più significativa sperimentazione di reddito minimo. Tale strumento è stato in seguito affiancato da misure quali la Social Card; la Carta acquisti ordinaria e la Carta per l'inclusione. Si tratta di misure di politica di inclusione sociale in linea con una lettura più evoluta dell'art. 38 della Carta Costituzionale³⁸. La prima di queste figure è una misura di contrasto contro la povertà assoluta, nata nel 2008 con il d.l. 112/2008, art. 81, c. 32 nata per i cittadini italiani "inabili al lavoro" in ragione del criterio selettivo della loro età anagrafica. La Carta acquisti ordinaria viene per la prima volta disciplinata nel d.l. 5 del 2012 (art. 60)

³⁴ In questo paragrafo è riportata la ricostruzione delle misure a sostegno del reddito elaborata in M. ESPOSITO, M., GAETA, L. SANTUCCI, R., ZOPPOLI, A., ZOPPOLI, L.: Istituzioni di diritto del lavoro e sindacale: Volume III. Mercato, contratto e rapporti di lavoro, Torino, Giappichelli, 2014, p. 38s.

³⁵ Per un approfondimento cfr. BRONZINI, G.: "Il reddito minimo garantito", cit., p. 5 s.

³⁶ Cfr. Corte Costituzionale n. 297 del 2012, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=297>

³⁷ V. in tema MURRA E., "Reddito garantito ed universale? E' questione di diritti fondamentali", in QR, Quaderni per il reddito, BIN Italia, 2016, 3, p. 113; sul tema già M. BARBERA, (a cura di) Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali, Milano, 2006.

³⁸ V. STRATI, F.: "Italia. Schemi di reddito minimo. Uno studio sulle politiche nazionali", Studio Ricerche Sociali (SRS), in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>

ove era denominata Carta acquisti sperimentale. La stessa nel 2013 subisce un maquillage normativo per effetto dell'art. 3, d.l. 76/2013 convertito in legge n. 99 del 2013. Nata con una durata massima di 12 mesi mirava a divenire la forma strutturale di contrasto alla povertà assoluta costituendo il punto di partenza del programma di Promozione dell'inclusione sociale. Il momento di sperimentazione consentiva l'attivazione della misura in assenza di lavoro purchè in presenza di determinate condizioni familiari quali, la perdita di una precedente attività lavorativa. Per potervi accedere era indispensabile che al momento della richiesta del beneficio non solo tutti i componenti in età attiva fossero privi di lavoro, ma che almeno un componente del nucleo avesse terminato il rapporto di lavoro nei 36 mesi precedenti la richiesta o avesse effettivamente percepito nei 6 mesi precedenti la richiesta un reddito da lavoro (non autonomo) di importo non superiore ai 4.000 euro. La Carta acquisti sia ordinaria che sperimentale è stata più volte rifinanziata (legge di stabilità 2015). Ulteriore strumento è la Carta sperimentale per l'inclusione universale che rappresenta un buon connubio tra misure assistenziali e misure appartenenti al sistema di welfare. In quest'ipotesi il godimento è condizionato ad esempio all'impegno del nucleo familiare beneficiario ad aderire a progetti di formazione e di inclusione lavorativa.

Nel quadro d'insieme che vogliamo delineare un ruolo determinante è giocato anche da quelle misure di politica attiva volte a collocare o ricollocare sul mercato chi non ha un lavoro attraverso iniziative di inserimento lavorativo, di formazione e di riqualificazione professionale. Il richiamo è all'impianto che vide la luce con la legge quadro in materia di formazione professionale n. 845 del 1978 che disciplinò un primo nucleo di tirocini cui seguirono vari interventi culminati nella l. 236 del 1993 poi novellato con la l. 183 del 2010. Si deve però alla legge n. 196 del 1997 il merito di aver riordinato la materia normando i tirocini formativi e di orientamento cd. stages strutturando le forme di inserimento temporaneo all'interno di un'azienda pubblica o privata per neo diplomati o neo laureati che appartengono a categorie disagiate. Tali percorsi erano tesi a realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro per agevolare le scelte professionali attraverso la conoscenza diretta del mondo del lavoro.

Nel contempo essi costituiscono un'opportunità concreta per acquisire una specifica professionalità (tirocini non curricolari) senza che implicino la stipula di un rapporto di lavoro. La materia è stata più volte oggetto di rivisitazione per reprimere un uso sproporzionato e non corretto degli stessi o abusi sotto forma di tirocini che celavano rapporti di lavoro reali. Anche la legge n. 92 del 2012, la cd. legge Fornero è intervenuta sul punto rinviando alla conferenza Stato Regioni la definizione di un accordo sulla materia concluso nel 2013 dedicato ai tirocini non curricolari. La riforma delinea i contorni applicativi dell'istituto prevedendo gli standard minimi di riferimento che le Regioni debbono rispettare per poter qualificare l'istituto ed evitarne gli abusi. Nel novero di queste figure rientrano sia i tirocini formativi sia quelli di orientamento finalizzati ad agevolare le scelte professionali e l'occupabilità dei giovani nel percorso di transizione tra scuola e lavoro mediante una formazione a diretto contatto con il mondo del lavoro; questi sono destinati a soggetti che abbiano conseguito un titolo di studio entro e non oltre 12 mesi.

Arricchiscono l'offerta soddisfacendo gli auspici del legislatore del Jobs Act i tirocini finalizzati a percorsi di inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro che vedono come destinatari i disoccupati, anche in mobilità, gli inoccupati, ma anche i lavoratori sospesi in

regime di CIG sulla base di accordi in attuazione delle politiche attive del lavoro per l'erogazione di ammortizzatori sociali.

Come può notarsi si tratta di un mondo di opportunità variegato nel quale troviamo anche una disciplina distinta vigente per i tirocini cd. curricolari attivati da Università, istituzioni scolastiche, centri di formazione professionale; per quelli di pratica professionale (praticantato) nonché per quelli previsti per l'accesso alle professioni; nonché per quelli transnazionali, realizzati nell'ambito di programmi comunitari per l'istruzione e la formazione e in ultimo per quelli attivati a favore degli extracomunitari promossi all'interno delle quote di ingresso. Un sistema di linee guida accompagna soggetti promotori e fruitori di questi strumenti volti nel complesso a completare quel sistema di sostegno già delineato nelle pagine precedenti³⁹.

6. CONSIDERAZIONE CONCLUSIVE: LE INCENTIVAZIONI ALLE ASSUNZIONI

L'impianto elaborato dal legislatore mira a disegnare un sistema che si accolla la questione di chi perde il proprio posto di lavoro e lo assiste e lo accompagna nel mercato riallocandolo. Per far questo è stato creato un sistema di strutture facenti capo all'Anpal (Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro) che deve soddisfare le esigenze di chi è uscito dal circuito offrendo servizi e percorsi mirati. In tal maniera si vuole rispondere alle esigenze di un mercato che è saturo sotto alcuni profili di determinate professionalità ma è nel contempo assetato di figure che grazie ad un opportuno processo di riqualificazione possono emergere da quanti al momento temono per il proprio futuro.

Al fine di stimolare la ripresa del mercato il legislatore ha peraltro ideato un sistema variegato e complesso di incentivi alle assunzioni indirizzando le scelte dei datori di lavoro verso determinate categorie che in questo momento sono destinatarie di apposite "doti"⁴⁰. In particolare il legislatore nel decreto n. 150 del 2015, al capo III, dagli artt. 29 a 32 ha previsto una serie di incentivi economici e normativi per le assunzioni a favore degli enti pubblici economici e di tutti i datori di lavoro privati compresi gli studi professionali che assumono particolari categorie di lavoratori⁴¹. Questi strumenti vanno a aggiungersi a quelli esistenti sia a livello regionale che nazionale, dando vita ad uno scenario nel quale sono premiate sia le nuove assunzioni, sia le trasformazioni da contratto determinato a tempo indeterminato. La strategia degli incentivi punta a proprio rendere i contratti stabili più convenienti ed appetibili rispetto a quelli precari, facendo sì che il costo del lavoro dei primi sia più basso di quello di un contratto a termine o flessibile⁴². Tali incentivi non competono

³⁹ Per una analisi cfr. BERTAGNA, G., BURATTI, U., FAZIO, F., TIRABOSCHI, M., (a cura), "La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero L'attuazione a livello regionale delle Linee-guida 24 gennaio 2013: mappatura e primo bilancio, 2013", in www.moodle.adaptland.it/pluginfile.php/13003/mod_resource/content/9/ebook_vol_16.pdf

⁴⁰ V. VERGARI, S.: "Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali", in WP, Massimo d'Antona, It, 2016, n. 292, in www.csdlc.lex.unict.it

⁴¹ V. www.pmi.it/economia/lavoro/approfondimenti/110225/assunzioni-agevolate-guida-incentivi.html

⁴² V. in tema la ricerca di Italia Lavoro, Guida incentivi all'assunzione e alla creazione d'impresa, 2016, in http://www.italialavoro.it/wps/wcm/connect/9ea0c60a-6392-40eb-9af7-aff0fd376cde/2016mar_31__NAZ_INCENTIVI_LIN_160331.pdf?MOD=AJPERES&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0

ove l'assunzione costituisca attuazione di un obbligo preesistente, o se viola il diritto di precedenza, o ancora se il datore di lavoro o l'utilizzatore hanno in atto sospensioni dal lavoro per crisi o riorganizzazione, o se il datore che assume o utilizza in somministrazione presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli di colui che ha licenziato il lavoratore nei sei mesi precedenti. Altresì essi spettano solo in caso di assunzione, trasformazione o somministrazione effettuata con un inquadramento differente o in unità produttive diverse rispetto a quelle cui appartenevano i lavoratori sospesi⁴³.

Per determinare diritto e durata degli incentivi debbono cumularsi i periodi in cui il lavoratore ha prestato attività alle dipendenze dello stesso datore di lavoro o utilizzatore, sia con contratto subordinato o con un contratto di somministrazione. Esulano dal cumulo le prestazioni in somministrazione fornite a diversi soggetti a meno che la proprietà sia la medesima.

Il godimento degli incentivi è legato inoltre al rispetto dei termini per l'invio delle comunicazioni telematiche obbligatorie relative la creazione o la modifica di un rapporto di lavoro o di somministrazione (art. 3, dlgs. n. 150 del 2015). Alla violazione di tale obbligo consegue la perdita di quella parte di incentivo relativa al periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data di comunicazione. Oltre ad un calendario rigido e rigoroso per le comunicazioni d'inizio, trasformazione, proroga dei rapporti, con un particolare riguardo ai contratti di somministrazione di lavoro, il legislatore ha legato tali incentivi all'incremento occupazionale netto che la nuova assunzione deve apportare al datore di lavoro. Questo accertamento, costituendo la condicio sine qua non per fruire degli incentivi legati alle nuove assunzioni va effettuato mensilmente, confrontando il numero di lavoratori dipendenti a tempo pieno del mese di riferimento con quello medio dei dodici mesi precedenti.

Per rispondere alla crisi il legislatore italiano ha inoltre previsto che, sin dal 1 gennaio 2016, per ogni assunzione a tempo indeterminata effettuata entro il 31 dicembre 2016, il datore potrà beneficiare di un esonero fino a un massimo di due anni dal pagamento del 40% dei contributi previdenziali a proprio carico per un importo massimo di 3.250 euro annui (Legge stabilità 2016, l. 208/2015). Trattasi di un'agevolazione erogata attraverso la riduzione dei versamenti contributivi e riferita a tutti i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici, nonché a tutti i lavoratori privi di occupazione a tempo indeterminato da almeno 6 mesi. Restano esclusi coloro per i quali i datori di lavoro hanno già usufruito dell'esonero. Questa misura trova applicazione anche in caso di trasformazione del contratto da tempo determinato (o precedente contratto intermittente) a tempo indeterminato.

I beneficiari possono essere operai, impiegati, quadri, dirigenti part time (in tal caso riproporzionando il bonus) soci di cooperativa di produzione e lavoro, disabili, lavoratori con diritto di precedenza, se assunti con contratto a termine per un periodo superiore a sei mesi, o con precedente lavoro a intermittenza a tempo indeterminato, lavoratori assunti a termine con agenzia di somministrazione, lavoratori con contratto a termine in caso di trasformazione del

⁴³ Cfr. www.italialavoro.it/wps/wcm/connect/9ea0c60a-6392-40eb-9af7-aff0fd376cde/2016mar_31__NAZ_INCENTIVI_LIN_160331.pdf?MOD=AJPERES&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0

contratto a tempo indeterminato. Esulano invece i lavoratori domestici, i contratti di apprendistato, i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato assunti dalla stessa azienda o da controllate dalla stessa, lavoratori che hanno avuto un precedente rapporto di lavoro agevolato con lo stesso datore di lavoro, i lavoratori con contratto a tempo indeterminato a scopo di somministrazione nei sei mesi precedenti, le pubbliche amministrazioni e i lavoratori agricoli⁴⁴.

Il bonus può cumularsi ad altri incentivi di natura economica previsti per l'assunzione di persone che appartengono a categorie particolari (disabili, giovani genitori, beneficiari dell'ASPI, iscritti a Garanzia Giovani, lavoratori iscritti nelle liste di mobilità) ed è operante su tutto il territorio nazionale trattandosi di un intervento generalizzato e quindi conforme alla normativa europea in materia di aiuti di Stato (art. 107 TFCE).

Esso appare però modulato a seconda che i beneficiari appartengano alla categoria dei disoccupati, dei lavoratori in mobilità, cassintegrati, delle donne e dei disabili. Con riguardo ai beneficiari della Naspi, compete in caso di assunzione a tempo pieno e indeterminato una dote corrispondente al 20% dell'indennità mensile residua che sarebbe stata corrisposta al lavoratore; analogamente ove l'assunzione coinvolga donne e over 50 in caso di assunzione a tempo indeterminato (o 12 mesi se a termine) di donne di ogni età, ovunque residenti e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi (sei se risiedono in zone svantaggiate) e di lavoratori over 50 disoccupati da oltre 12 mesi, già la legge Fornero aveva previsto una riduzione del 50% dei contributi per la durata di 18 mesi. Nell'ipotesi di assunzione di lavoratori in Cigs a tutti i datori di lavoro spettano benefici economici e contributivi purché i lavoratori siano in cassa da almeno un trimestre e l'azienda sia beneficiaria della Cigs da almeno un semestre. Il contributo che ammonta al 50% dell'indennità di mobilità, viene modulato sulla base dell'età anagrafica dei lavoratori: essa va calcolata sulla indennità che sarebbe spettata al lavoratore per un periodo pari a 9 mesi per i lavoratori fino a 50 anni, per un periodo pari a 12 mesi per quelli con più di 50 anni, per un periodo pari a 33 mesi per i lavoratori con più di 50 anni ma residenti nel mezzogiorno. La contribuzione a carico del datore è pari al 10% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per 12 mesi. Analoghe agevolazioni seguono le assunzioni di lavoratori in mobilità⁴⁵ nonché per le assunzioni di disabili: qui il contributo è pari al 70% della retribuzione lorda imponibile ai fini previdenziali se l'assunzione riguarda un soggetto con handicap fisico superiore al 79% (il contributo varia poi in base alla % di riduzione della capacità lavorativa).

⁴⁴ L'esonerazione che non coinvolge i premi e i contributi dovuti all'Inail non è cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente (es. quelle per l'assunzione di lavoratori e lavoratrici over 50)

⁴⁵ Se si assume a tempo pieno al datore si riconosce un contributo pari al 50% della indennità spettante e non goduta dal lavoratore per un numero massimo di 12 mesi (24 se ultra 50enne). La contribuzione è come quella del punto precedente (10%). Se l'assunzione è a termine e nei 12 mesi viene trasformato a tempo indeterminato l'agevolazione spetta fino a 24 mesi. Incentivi spettano anche se si assume lavoratori che siano in mobilità attraverso il contratto di apprendistato professionalizzante (contribuzione per il datore 10% per max 18 mesi, contributo mensile 50% dell'indennità di mobilità che sarebbe stata corrisposta al lavoratore per un periodo pari a 12 mesi fino a 50 anni).

Completano il quadro degli incentivi quelli attivati all'interno della Garanzia Giovani FASE2⁴⁶. Ricadono in questo alveo le assunzioni di giovani che abbiano fatto un tirocinio curriculare nell'ambito del progetto Garanzia Giovani: in questo caso i datori di lavoro potranno beneficiare di un incentivo sino ad un massimo di 12.000 euro. Il programma di politiche attive, nato per i giovani dai 15 ai 29 anni che non studiano, non seguono corsi di formazione e non lavorano (i cd. Neet), dispone che tutti i datori di lavoro che assumano giovani che abbiano frequentato un tirocinio curriculare nell'ambito del programma, godranno dei bonus previsti indipendentemente dal fatto che i giovani abbiano o meno fatto o stiano facendo il tirocinio presso di loro. L'importo del bonus varia a seconda della profilazione e va, a seconda che sia un contratto di lavoro a tempo indeterminato o in somministrazione o in apprendistato professionalizzante, dai 3000 euro in caso di profilazione bassa, ai 6000 in caso di profilazione media, ai 9000 in caso di profilazione alta sino in ultimo ai 12000 euro in caso di profilazione molto alta. La profilazione richiama alla mente quanto già detto per il dlgs n. 150 del 2015 (cfr. quanto detto in precedenza). Essa dipende dalle caratteristiche individuali come l'età, genere, il percorso formativo, l'esperienza, l'ambito territoriale di residenza, il grado di sviluppo del sistema produttivo locale e il tasso di disoccupazione. L'incentivo varia da un minimo di 3000 euro per quei giovani per i quali la distanza, in termini di opportunità di entrata, dal mercato del lavoro è bassa, sino a 12000 per quelli più difficili da inserire.

L'importo è riconosciuto anche se il contratto è part time (riproporzionato) e viene erogato mensilmente dall'Inps al datore di lavoro con le stesse modalità previste per il Bonus occupazionale garanzia giovani. Per accedere al bonus l'assunzione può esser fatta anche con contratto di somministrazione e deve avvenire tra il 1 marzo e il 31 dicembre 2016 e riguarda solo chi ha svolto o anche solo avviato un tirocinio extracurriculare entro il 31 gennaio.

Questo incentivo può altresì cumularsi con le decontribuzione previste dalla legge di stabilità per il 2015⁴⁷ per le assunzioni a tempo indeterminato e con gli altri incentivi all'assunzione nei limiti del 50% dei costi salariali.

Queste misure⁴⁸ vanno coordinate con quelle europee che non vogliono che gli incentivi causino distorsioni nella libera concorrenza favorendo quei datori che percepiscono gli aiuti; a tal fine è necessario che le imprese presentino grazie a queste assunzioni un incremento occupazionale netto, in questo caso potranno beneficiare del bonus.

La panoramica delineata esprime gli auspici di un sistema che ancora non ha saputo equilibrare le tutele esistenti nel contratto con quelle "welfaristiche" del mercato. Alcuni aspetti tra i quali il carattere promozionale di talune misure, nonché l'insussistenza di un impianto di servizi all'impiego con robuste infrastrutture, fungeranno molto probabilmente

⁴⁶ Sul punto si è fatto riferimento alla pubblicazione Sistemi di politiche attive per l'occupazione, realizzata da Italia Lavoro Spa in collaborazione con Il sole24ore, 2016, Guida agli incentivi per le assunzioni.

⁴⁷ Cfr. sul punto lo strumento introdotto dalla legge di stabilità 2015, in S. Vergari, Promuovere forme di occupazione, stabile. I nuovi incentivi universali, 2016, in WP, Massimo d'Antona, it, n. 292, 2016, www.csdle.unict.it

⁴⁸ Cfr. Servizio politiche territoriali e coesione UIL (a cura di), Il sistema degli incentivi all'occupazione, 2015, in www.uil.it/documents/incentivi-occupazione2015.pdf

da freno alle aspirazioni del legislatore. Anche la mancata previsione di sanzioni per i disoccupati “inefficienti” si frapperà al raggiungimento degli obiettivi auspicati⁴⁹.

Questo non dovrà però rappresentare un ostacolo nel percorso di avvicinamento del nostro sistema al resto d’Europa, visto che è l’Europa stessa che ci chiede di garantire attraverso misure idonee il diritto alla dignità essenziale della persona superando l’approccio minimalista ed emergenziale che aveva caratterizzato le misure almeno sino al 2015⁵⁰. Con questo intervento il legislatore può riscattarsi, occorre però non sviare dalla via intrapresa nella quale alla limatura dei diritti connessi al rapporto di lavoro fa da contrappeso un reale sistema di protezione nel mercato⁵¹.

⁴⁹ Per una critica agli incentivi v. A. MARTINI, A.: "Aiuto ai precari? No Regalo alle imprese", 2012, in www.lavoce.it

⁵⁰ V. MONACO, G.: "La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative", in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0141_monaco.pdf

⁵¹ Cfr. ICHINO, P.: *Il lavoro ritrovato*, Milano, Mondadori, 2015.