La protección por desempleo en Italia, después del 'Jobs Act'
Unemployment protection in Italy, after the 'Jobs Act'

PAOLA BOZZAO
PROFESORA TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD "LA SAPIENZA" DE ROMA

Resumen

La protección por desempleo en Italia fue totalmente revisada durante el año 2015, como consecuencia de la entrada en vigor de la L. n. 183/2014 (llamado Jobs Act) y de sus decretos de aplicación. La nueva legislación intenta simplificar el sistema de regulación general y racionalizar las medidas anteriormente vigente. El presente artículo tiene como objetivo reconstruir las características esenciales del nuevo marco regulador, con especial atención a las medidas de protección en los casos de extinción del contrato de trabajo, indicando los aspectos problemáticos de este complejo tema.

Palabras clave

Protección por desempleo; Jobs Act; nuevas medidas; Naspi; Dis-Coll; Asdi

Abstract

The essay analyzes the system of income support in the event of unemployment, introduced in Italia by Law n. 184/2014 (so-called Jobs Act). The new legislation aims to simplify and rationalize the set of rules previously in force, by introducing rules more coherent and coordinated. The A. focuses on the essential features of the new legislation, specifically with regard to income support guaranteed at the termination of employment contract, highlighting the problematic aspects of this complex matter.

Keywords

Unemployment; Jobs Act; income support; Naspi; Dis-Coll; Asdi

1. LA REVISIÓN DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN EL SISTEMA DE LA LEY DELEGADA N. 183 DEL 2014: FLEXIBILIDAD, SEGURIDAD Y ACTIVACIÓN

Nos encontramos ante una materia que fue totalmente revisada durante el año 2015, como consecuencia de la entrada en vigor de la L. 10.12.2014, n. 183 (llamado Jobs Act) y de sus decretos de aplicación. La nueva normativa, contenida en el D. Lgs. 4.3.2015, n. 22, se inserta en la línea de la reforma que fue aprobada hace tres años (art. 2 y 3, L. 28.6.2012, n. 92, llamada Reforma Fornero) para desarrollar algunas decisiones contenidas en aquel acto legislativo. Se trata, en realidad, de un recorrido inacabado y, como veremos, todavía *en progreso*[1]; sobre todo, considerando el limitado margen de maniobra impuestos por la necesaria reducción del gasto público, a lo que se añaden la escasez de los recursos disponibles y la incertidumbre acerca de la recuperación del ciclo económico.

El análisis de los elementos de continuidad y discontinuidad con respecto al marco jurídico antiguo no puede, por lo tanto, prescindir de esta premisa, que obliga al legislador a continuados equilibrismos jurídicos, en el difícil intento de conciliar la exigencia del respeto

[1] Véanse, por último, las novedades introducidas por el art. 43, D. Lgs. 14.9.2015, n. 148.

por las siempre más estrechas limitaciones presupuestarias (art. 81 Constitución italiana[2]) con el principio de la garantía de los "medios adecuados para las necesidades vitales" del trabajador en caso de desempleo involuntario (art. 38.2 CI)

Para comprender la nueva disciplina es necesario desde ahora contextualizar los contenidos dentro de un diseño reformador más amplio, que modifique, ante todo, las reglas en materia de flexibilidad en la entrada y la salida del mercado del trabajo (tipologías contractuales de acceso al trabajo y disciplina del despido individual). Bajo este aspecto, las medidas elegidas por el legislador italiano del 2014 se concentran, una vez más, en una mezcla de políticas de *flexibility* y *security* coherentes con los principios de matriz europea[3].

Sobre el primer perfil se insiste no solo en la reorganización de las tipologías contractuales existentes, para que sean «más coherentes con las actuales exigencias del contexto profesional y productivo» (art. 1, co. 7, Ley n. 183/2014, y D. Lgs. 15.06.2015, n. 81), al hacer hincapié una vez más sobre el papel prioritario del contrato a tiempo indefinido como forma común de contrato de trabajo[4]; sino también en la introducción, para las contrataciones que se formalicen después de al 7.03.2015, de un contrato a tiempo indefinido, llamado "de tutela creciente". Tutela que se concreta en la reformulación de la indemnización a la que el trabajador tendrá derecho en caso de despido improcedente, que se irá incrementando en función de la antigüedad en la organización productiva. Sobre estos institutos se concentran las esperanzas de un crecimiento significativo de las cuotas de contratación a tiempo indefinido siguiendo el flujo de los nuevos contratos; crecimiento que resulta estimulado por la previsión de importantes desgravaciones fiscales para los primeros tres años de trabajo[5].

La remodelación de los modelos contractuales, basada sustancialmente en la contracción de la tutela real en caso de despido ilegítimo, ha venido acompañada por la revisión de las medidas de protección por desempleo, durante la vigencia del contrato de trabajo como, sobre todo, en caso de pérdida del trabajo. La esperanza radica, bajo este punto de vista, en encontrar un equilibrio entre las reducidas tutelas "internas" en el contrato de trabajo y el aumento de las tutelas preparadas en el mercado del trabajo, para atender al desempleado en los periodos en los cuales no trabaja, ayudándolo en la consecución de una nueva ocupación.

La emergencia del desempleo se plantea, desde el principio, por la posición prioritaria que ocupa, dentro del diseño reformador de finales de 2014, la reorganización de la protección por desempleo: la primera delegación contenida en la Ley n. 183 concierne, de

[2] En adelante, CI.

[3] En este sentido, véase – con referencia a las disposiciones contenidas en la L. n. 92/2012 – BOZZAO P., *La tutela previdenziale nel c.d. lavoro flessibile*, en SANTORO PASSARELLI G. (a cargo de), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Milano, Utet Giuridica, 2014, 2298 ss.; con referencia a la normativa del 2015, v, EAD., *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, en FIORILLO L. - PERULLI A., (a cargo de), *Contratto a tutele crescenti e Naspi. Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23*, Torino, Giappichelli, 2015, spec. 202; vuelve sobre el tema ORLANDINI G., *La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *Questione Giustizia*, 3/2015, 67.

[4] Art. 1, co. 7, lett. b) y, en términos análogos, art. 1, co. 1, lett. a), Ley n. 92/2012.

[5] Art. 1, co. 118-124, L. 23.12.2014, n. 190 (Ley de estabilidad 2015); sobre las modalidades del incentivo, v. la Circ. INPS 29.01.2015, n. 17.

hecho, justamente a la revisión de estos institutos. Se trata de una exigencia de indudable relieve, si se consideran los datos cada vez más alarmantes sobre los *trends* profesionales del último período[6], que subrayan el crecimiento de la tasa de desempleo, con una dinámica más rápida para la de los jóvenes y los desempleados por largo tiempo. Es importante no infravalorar el dato generacional, si se considera que los jóvenes [7] constituyen el *target* de referencia privilegiado por los contratos de trabajo flexibles, con una absoluta mayoría femenina en ocupaciones con contratos de trabajo a tiempo parcial, sobre todo de tipo involuntario[8].

La Ley n. 183 concierne la revisión del sistema de los denominados "amortiguadores sociales". Esta denominación acoge, ahora[9], las diferentes medidas de protección en los casos tanto de suspensión del contrato de trabajo por causas económicas ("Cassa Integrazione Guadagni" ordinaria y extraordinaria y, más recientemente, los "Fondos de Solidaridad"), como de extinción del contrato de trabajo (medidas que constituyen el objeto de estudio del presente artículo).

En relación a las tutelas del trabajador durante la vigencia del contrato de trabajo ("Cigo", "Cigs", "Fondi di solidarietà"), hay que tener en cuenta que las llamadas "subvenciones salariales" ordinarias y extraordinarias se utilizan para hacer frente a situaciones de categorías específicas de trabajadores, identificados según el sector productivo de pertenencia de la empresa y su esfera dimensional[10]. Este sistema de protección resultó en el tiempo extremadamente complejo e injusto: por eso la ley n. 92/2012 ha decretado el establecimiento –por iniciativa de las organizaciones profesionales– de los Fondos de Solidaridad, destinados a garantizar una protección durante la vigencia del contrato de trabajo a todos los trabajadores de las empresas que cuentan con más de 15 ocupados, excluidos de la disciplina de la "Cassa Integrazione Guadagni".

El diseño reformador del 2014 se completa precisamente con la revisión de las medidas de subsidio antes citadas; una antigua legislación tan fragmentada, que hoy ha sido

[6] Véase los datos ISTAT relativos al año 2014, publicados el 2.3.2015. Datos más recientes muestran, de hecho, una reducción de la tasa de desempleo en el año 2015: v. los informes mensules ISTAT, 2015.

[7] Informe ministerial de monitoreo sobre la ley n. 92/2912, publicado en enero 2014.

[8] Los trabajadores *part time* están en aumento desde el 2010, pero casi exclusivamente por causas involuntarias, y hoy en día representan el 64,4% de los trabajadores a tiempo parcial y el 11,9% del total de los empleados: Encuesta Istat 15.09.2015, *El mercado del trabajo*, II semestre 2015.

[9] Vuelven, en la ley delegada, a ser mencionados los amortiguadores sociales en su significado más amplio: con respecto a las diferencias contenidas en la ley n. 92/2012, en ellos convergen de nuevo las medidas de tutela de la relación de trabajo, incluso aquellas reconocidas en el caso de paro involuntario. Se trata, por lo tanto, de todas las medidas necesarias para la gestión de las excedencias de personal, también a quellas de carácter temporáneo, es decir, estructural.

[10] La "Cassa integrazione guadagni" fue originariamente restringida a las empresas del sector industrial (y a las que están mencionadas en el artículo 12, l. n. 223/1991), que cuentan con más de 15 empleados. Como resultado de una "inundación continua de intervenciones" (en este sentido véase, a los pocos años de distancia, LISO, F., *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, en *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1997, 2) se realiza en el tiempo, y de una manera desorganizada, la extensión de los beneficiarios de las medidas, tanto como su duración: para la reconstrucción de esta disciplina compleja, v. DI STASI A., *Ammortizzatori sociali e solidarietà post indust*riale, Torino, Giappichelli, 2013.

resumida y racionalizada en un único texto normativo (D.Lgs 14.09.2015, n. 148)[11]; y también con la reforma de las medidas e instrumentos en materia de servicios de empleo y de políticas activas.

Estas últimas dos intervenciones, puestas en vigor con el D. Lgs. 14.09.2015, n. 150, entran en el perfil de la *governance*, como respuesta a la inadecuación demostrada por los centros de empleo en la gestión de las políticas activas y en la verificación de condiciones de acceso a las políticas pasivas. Con respecto a los agentes competentes, la novedad más importante se encuentra en la re-centralización de las funciones en el ámbito de los servicios para el empleo y las políticas activas, a través de la constitución de una Agencia Nacional para las Políticas del Trabajo (ANPAL), supervisada por el Ministerio del Trabajo y de las Políticas Sociales, con la participación de las partes sociales en la definición de las líneas generales de acción de la misma Agencia[12].

Con vistas a superar las criticidades preexistentes, y con el objetivo de mejorar la eficacia del sistema de las políticas activas, el Jobs Act preve la valorización de las sinergias entre servicios públicos y privados, subrayando la exigencia de establecer "criterios para la acreditación y la autorización de sujetos que operan en el mercado del trabajo y los niveles esenciales de las prestaciones en los servicios públicos para el empleo"[13]. En pleno funcionamiento el ANPAL deberá crear un registro nacional de los sujetos acreditados, responsables de ejercer funciones y tareas en el ámbito de las políticas activas del trabajo (así como para los organismos de formación). La implicación de los privados sigue, sin embargo, moviéndose siempre según el esquema tradicional, sin destacar novedades particulares[14]; para un real cambio de dirección será necesario esperar y evaluar las atribuciones concedidas a los sujetos privados – en el decreto sobre la acreditación primero, y a nivel regional después – en el ámbito de los servicios y las medidas de activación de los trabajadores sin empleo.

[11] La simplificación actuada en 2015 no fue solo formal, sino también substancial, porque tiene el objetivo de reducir y racionalizar el recurso a las integraciones salariales a través de una mayor inclusividad de la Cassa Integrazione Guadagni, tanto como de los Fondos de solidaridad (estos últimos extendidos a las empresas con más de 5 empleados, ya no 15 como anteriormente); la previsión de normativas que puedan favorecer el recurso a la reducción del horario de trabajo más que la suspensión laboral integral; la simplificación de los procedimientos de autorización y acceso a la integración ordinaria y extraordinaria. Para el análisis de las principales novedades introducidas por el d.lgs n. 148/2015 véase BOZZAO P. *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme,* en *Diritti Lavori Mercati*, 111/2015, spec. 529 ss.

[12] Esta última se encarga de llevar a cabo tareas de programación, gestión y reglamentación en un contexto donde el Ministerio del Trabajo ocupa una posición central; en la periferia, las regiones y las provincias autónomas (a través de los Centros de empleo); así como, paralelamente, el INPS (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale), para el ámbito de las políticas pasivas. En el plan operativo estos sujetos tienen que interactuar entre ellos, manteniendo siempre más planes de acción conjunta. Para un análisis puntual del nuevo sistema organizativo de la materia, también en relación con las innovaciones contenidas en la reciente ley de reforma constitucional (aprobada por las dos Cámaras, pero a la espera de ser sometida a referéndum constitucional), v. VARESI P., *I servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro*, en *Libro dell'anno del Diritto*, Treccani, 2015, disponible *on line* www.treccani.it.

[13] Art. 1, co. 4, lett. n), l. n. 183/2014.

[14] Para un análisis de las posibles modalidades de cooperación público/privado véase FALASCA G.., *I servizi privati per l'impiego,* Milano, Giuffrè, 2006.

En este ensayo las novedades que interesan más son, sin duda, las medidas por último mencionadas, centradas en la promoción del enlace entre el disfrute de las prestaciones de ayuda a la renta y los comportamientos activos que el beneficiario debe respetar para su reinserción en el mercado del trabajo (c.d condicionalidad): con la consiguiente extinción del derecho a la prestación en caso de incumplimiento de esta carga de disponibilidad[15]. El acceso y el mantenimiento de todos los tratamientos de paro, así como de las medidas de subsidio a la renta en constancia de la relación de trabajo, están hoy en día subordinados a la observación de los mecanismos de condicionalidad cada vez más rígidos con respecto al pasado, y a la previsión de un sistema sancionatorio muy articulado y modulado en base a la gravedad del comportamiento de omisión tenido por el beneficiario de la prestación (artt. 21 y 22)[16].

Entre los instrumentos de política activa determinados por el Jobs Act, se subraya la valorización de la recolocación incentivada, la cual se basa en el cheque de recolocación; medida cuya aplicación ha sido reducida por la nueva disciplina introducida en el art. 23 del D. Lgs n. 150/2015. Esta medida fue pensada en principio para todos los sujetos en situación de desempleo (art. 17, D. Lgs. n. 22/2015); la preocupación por un elevado número de beneficiarios, que habría resultado difícil de administrar por los recursos organizativos, públicos y privados existentes, ha conducido al legislador a circunscribir el reconocimiento del cheque (ya contrato[17]) de recolocación exclusivamente a los que tienen derecho a la prestación contributiva por desempleo de duración superior a 4 meses, siempre y cuando cumplan con el compromiso de actividad (búsqueda activa de empleo). Los deberes y las funciones de los servicios de empleo resultan, en general, bastante enriquecidos; de aquí la necesidad de una seria consolidación del sistema administrativo que se ocupe de ellos, así como de una sinergia entre estructuras públicas y privadas que pueda asegurar un eficiente encuentro entre demanda y oferta de trabajo[18].

[15] Para un análisis puntual de los perfiles problemáticos relacionados con el principio de condicionalidad, v. CORAZZA L., *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, en *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2013, 489 ss.

[16] La previsión de un sistema más rígido de condicionalidad está en consonancia con el enfoque del fortalecimiento de las líneas sancionadoras, aplicadas en todos los países de Europa a partir de los años '80 y '90: FREEDLAND M., COUNTOURIS N., *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, en *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2005, p. 557 ss. En el ordenamiento jurídico italiano esta directriz no es seguramente nueva. Este proceso, empezado en Italia con la ley n. 223/1991, ha recibido un importante consolidación a partir del 2000 y, más recientemente, un nuevo refuerzo en la l. n. 92/2012 (c.d. reforma Fornero): una estratificación normativa que ha producido un sistema de reglas complejo, no exento de elementos de ambigüedad: Véase LISO F., *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, en AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, Cacucci, 2008, p. 607 ss. Para un análisis más extenso del sistema de condicionalidad y de la pérdida de las prestaciones de desempleo, vigente antes de la entrada en vigor del Jobs Act, véase PASCUCCI P., *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di diosoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, en *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2012, spec. 479 ss.; y PACI N., *La condizionalità*, en CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O. (a cargo de), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, Giappichelli, 583 ss

[17] Como tal, en el art. 17, D. Lgs. n. 22/2015 (hoy abrogado). La discrepancia semántica está bien subrayada por ESPOSITO M., *Servizi e politiche per il lavoro nel "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, pendiente de publicación en los Escritos en honor de R. De Luca Tamajo.

[18] Para un análisis del instrumento v. CARUSO B., CUTTONE M., *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, en *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 283/2015.

Centrándome brevemente en las líneas esenciales del nuevo instituto, se puede decir que el cheque de recolocación constituye un medio para permitir al desempleado beneficiario de la Naspi la adquisición de un servicio por parte de un operador (público o privado) en el que pueda gastar su *voucher* recibido por el centro de empleo. El recurso al cheque tiene, en primer lugar, carácter voluntario: el cheque es dirigido a los sujetos que presenten la solicitud al Centro de empleo con lo cual han estipulado el pacto de servicio personalizado; en este caso, el desempleado acepta cumplir con los deberes relacionados, y la consiguiente condicionalidad (art. 23, co. 5). El cheque es entregado por el centro de empleo, y su importe depende del éxito del procedimiento telemático para la construcción de su "perfil de empleabilidad"[19]: de manera que mientras más alta sea la dificultad ocupacional del desempleado, mayor será el valor de la medida. Dentro de los dos meses desde la entrega del cheque, el beneficiario podrá solicitar – al mismo Centro de empleo o a un operador privado acreditado a su elección – el servicio de asistencia intensiva a la recolocación[20]. Después de esta elección el desempleado asume la obligación de aceptar la oferta de trabajo considerada adecuada con respecto a sus capacidades y aspiraciones y, al mismo tiempo, con respecto a las condiciones objetivas del mercado del trabajo local y a la duración del tiempo de desempleo.

2. HACIA UN MODELO UNITARIO DE TUTELA: LA NASPI

En este contexto general hay que leer las disposiciones contenidas en el D. Lgs. n. 22/2015, para la aplicación de la delegación incluida en el art. 1, co. 2, lett. b), L. n. 182/2014, que organiza de nuevo las medidas de subsidio a la renta en caso de desempleo involuntario[21]. De estas medidas, la Ley n. 183/2014 prevé la remodelación «con homogeneización de la disciplina relativa a los tratamientos ordinarios y breves, en relación a la duración de las prestaciones, que se vincularán a la historia contributiva del trabajador» (art. 1., co. 2, lett. b) n. 1).

El objetivo es, por lo tanto, llevar a cabo el proceso de racionalización de las tutelas, comenzado con la Ley n. 92/2012 que ha introducido para los nuevos supuestos de desempleo posteriores al 1° enero 2013 una única medida: el Aspi, en las que han estado confluyendo gradualmente las prestaciones anteriormente vigentes[22]. Junto a la nueva indemnización se ha creado la mini-Aspi –como la anteriormente vigente indemnización de desempleo con requisitos reducidos – un tratamiento dirigido específicamente a los

[19] V. el art. 19 del d. lgs. n. 150/2015.

[20] El servicio tiene una duración máxima de seis meses (prorrogable por otros seis si no se ha logrado un resultado completo).

[21] Sobre los contenidos del d. lgs. n. 22/2015 véase extensamente BOZZAO P., *I nuovi trattamenti di disoccupazione*, cit., 201-2018; NATALINI F, *La riforma dell'Aspi nell'ambito del* Jobs Act*: nasce la Naspi. Come cambia il sussidio di disoccupazione. Le ulteriori novità: la* Diss-Coll *e l'Asdi,* en FIORILLO L. – PERULLI A, (a cargo de), *Contratto a tutele crescenti e Naspi,* cit., 219 ss; GAROFALO D., *Il D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22: un primo commento*, en *Riv. Dir. Sic. Soc*, 2/2015, 385 ss.

[22] Es decir, la prestación por desempleo no agrícola a requisitos normales, la indemnización de movilidad y la prestación por desempleo para la industria de la construcción. Para el análisis de esta medida véase LISO F, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, en *Riv. dir. sic. soc.*, 1/2013, 1 ss.; y BOZZAO P., *L'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi)*, en CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O. (a cargo de), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, cit., 2013, 427ss.

trabajadores que, por causa de historias laborales breves y discontinuas, no conseguían alcanzar las rígidas condiciones de acceso a la Aspi[23].

La misma ley del 2012 ha confirmado y estabilizado, por fin, aunque siempre dentro de determinadas limitaciones de recursos, el particular régimen de tutela para los trabajadores autónomos "económicamente dependientes"[24], algo previsto anteriormente por la Ley n. 2/2009, posteriormente modificada. Se trata, por tanto, de medidas adoptadas recientemente y de ajustes en curso[25], en los que se prevé desde ahora una sustancial fusión; operación aceptable, en razón de las comunes estructura y función que caracterizan Aspi y mini-Aspi [26].

El nuevo decreto abre, por tanto, una segunda fase de reestructuración normativa de las prestaciones por desempleo que perfila un sistema de protección todavía relacionado firmemente con el *welfare* ocupacional, dirigido solo a los trabajadores que pierden una ocupación anterior; y deja fuera a los desocupados y los desempleados por un largo periodo, excluidos por el mercado del trabajo de forma involuntaria. Las tutelas se articulan hoy en tres líneas directrices: la homogeneización de las medidas vigentes en una única prestación (la Naspi, acrónimo de Nuova assicurazione sociale per l'impiego), centrada en el fortalecimiento del criterio asegurador; su universalización, incluyendo el área del trabajo autónomo económicamente dependiente; la introducción de un subsidio de desempleo, de forma no contributiva, dirigido a desempleados que ya se hayan beneficiado de la Naspi, y cuando acrediten que se encuentran en situación de necesidad económica. Esta última medida parece, sin duda, la que conlleva una mayor repercusión innovadora, gracias a la intruducción, por primera vez, de un subsidio con función asistencial, aunque de carácter no universal; gracias a esta medida el sistema de protección italiano se acerca a Europa, de acuerdo con las modalidades de protección difundidas desde hace tiempo en muchos de los sistemas de Seguridad Social vigentes en los países europeos.

3. EL NUEVO ORDEN PROTECTOR DE LA NASPI, ENTRE COMPENSACIÓN Y LIMITACIONES PRESUPUESTARIAS

La instrumentación utilizada para el *restyling* de la materia se basa en una nueva medida de apoyo a la renta, con poca fantasía llamada Nueva Aspi (Naspi), que sustituye la Aspi y la miniAspi para los casos de desempleo posteriores al 1° de mayo de 2015. Esta sustitución no supone la supresión de la normativa contenida en la Ley n. 92/2012; la Naspi se configura en el marco de la Aspi (art. 1, D. Lgs. n. 22/2015), y su disciplina queda en

[23] Es decir, dos años de antigüedad del seguro y, por lo menos, un año de contribución en el último bienio. La miniAspi está reconocida para un reducido periodo de trabajo (solo se necesitan 13 semanas de contribución en los últimos 12 meses), sin la necesidad de cumplir el (anteriormente vigente) requisito de dos años de antigüedad del seguro: novedad, esta última, que tiene el objetivo de permitir la ampliación del colectivo a la que está dirigida, sobre todo a los jóvenes que pierden el primer trabajo. Para el ánalisis de las dos medidas, v. BOZZAO P., voz *Aspi*, en *Treccani on line*, 2014.

[24] Inscritos en la pertinente Gestión del INPS (llamada Gestión separada).

[25] Se recuerda, de hecho, que el Aspi estaba en vías de implementación, con el objetivo de adquirir alcance general solo después del 1° enero 2017.

[26] El pago de la miniAspi, de hecho, no se producía a posteriori (es decir, en el año siguiente con respecto a aquello en el que se había realizado la actividad laboral: de esta manera funcionaba la prestación de desempleo con requisitos reducidos), sino durante el período de desempleo.

vigor «en cuanto resulte compatible» (art. 14); de esto procede una incertidumbre del contexto normativo de referencia, porque queda encomendada al intérprete la tarea de enlazar las dos disciplinas e identificar, caso por caso, las normas aplicables[27].

Analizando ahora las líneas innovadoras de la Naspi y su repercusión sobre la protección de los futuros desempleados, la nueva prestación confirma, aunque con algunas modificaciones, las líneas esenciales de las medidas anteriormente vigentes, con un fortalecimiento de la naturaleza contributiva y de seguro del instituto[28].

Un primer elemento de continuidad – aunque parcial, por lo que veremos dentro de poco – reside en el ámbito subjetivo de aplicación de la nueva medida, que queda invariado con respecto a aquello de la Aspi y de la miniAspi (art. 2, D. Lgs. n. 22/2015). Si la tipología de los trabajadores incluidos queda igual, el colectivo de potenciales beneficiarios de la nueva prestación resulta más amplio, gracias a la significativa disminución del periodo de carencia previa de cotización, necesario para el reconocimiento del derecho a la Naspi. El decreto legislativo requiere – junto a la constatación de la situación legal de desempleo definida por los art. 19. ss., D. Lgs. n. 150/2015 - el cumplimiento de un mínimo de 13 semanas de contribución en los últimos cuatro años, y treinta días de trabajo efectivo en el año anterior al desempleo[29]; desaparece, además, el requisito bienal de la antigüedad del seguro [30]. Se trata, por lo tanto, de requisitos menos restrictivos con respecto a la normativa anteriormente vigente, que permitirán su aplicación incluso a los trabajadores por cuenta ajena, empleados en actividades extremadamente precarias y discontinuas.

En relación a las modalidades de cálculo, se aplican a la Naspi los mismos criterios válidos para la Aspi y miniAspi [31], salvo que se ha ampliado el período de carencia de dos a cuatro años, y del incremento del límite máximo del importe a 1300 € mensuales (con respecto a los 1.167,91€ mensuales, en vigor en 2015). Bajo este primer aspecto el importe está, por lo tanto, vinculado a las semanas de contribución satisfechas durante el período de cuatro años anteriores a la extinción del contrato, según un criterio que apunta a fortalecer la natura contributiva del instituto. La previsión de un importe máximo más alto aumenta evidentemente el *quantum* de la prestación percibida en los primeros meses de desempleo; sin embargo esta ventaja inicial resulta inmediatamente reducida por la rápida operatividad del mecanismo del *decalage* de la prestación en el tiempo, de manera que – para incentivar la

[27] Para algunas primeras indicaciones, v. le Circ. INPS 12.05.2015, n. 94, e 29.7.2015, n. 142.

[28] RENGA S., Post fata resurgo: *la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, en *Lavoro e diritto*, 1/2015, 77 ss.

[29] En relación a los trabajadores domésticos, para la constitución de este último requisito la circ. INPS n. 142/2015 requiere la presencia de un mínimo de 120 horas, con una actividad laboral de 5 semanas, un mínimo de horas laborales por cada semana de 24 horas: con una evidente penalización de estos trabajadores, si están ocupados a tiempo parcial (con horario semanal inferior a este límite).

[30] En vigor, en la anterior disciplina, solo para el acceso al Aspi.

[31] El porcentaje de cálculo de la prestación es igual al 75% de la retribución, en el límite de un mínimo de renta cuantificado anualmente, que asciende, para el 2015, a 1.195 € mensuales; para los importes retributivos más elevados, está previsto un aumento del 25% del diferencial entre el importe de la retribución mensual y el importe anteriormente mencionado.

búsqueda de una nueva ocupación – se prevé que la prestación sufra, a partir del cuarto mes, un recorte mensual del 3% (art. 4, co. 3)[32].

La combinación de las dos previsiones podría implicar un efecto de mútua neutralización; sin embargo es indudable que de la aplicación reiterada de la segunda surgirá una considerable penalización de la prestación beneficiosa para los desempleados a largo plazo, para los cuales, alcanzado el tiempo máximo de disfrute, el importe de la prestación quedará reducido a la mitad con respecto a la suma inicial[33]. La reiterada reducción de la prestación es fruto, probablemente, del necesario equilibrio de la prórroga de la duración del pago de la Naspi, en relación a la antigüedad contributiva del trabajador, con «incremento de la duración máxima para los trabajadores con historias contributivas más destacadas» (art. 1, co. 2, lett. b), n. 2, Ley n. 183/2014).

La ley, adaptando la Naspi a las experiencias transalpinas más interesantes [34], de hecho generaliza el mecanismo ya en vigor para la miniAspi: para todos los casos de desempleos posteriores al 1 de mayo 2015, la duración del beneficio de la Naspi será "anagráficamente neutra"[35] e igual a la mitad de las semanas de contribución de los últimos cuatro años, con un límite máximo entonces de 24 meses [36]. Esta duración en principio fue reducida a 18 meses (78 semanas) para los casos de desempleo posteriores al 1 de enero, 2017. Tal limitación, debido a la necesidad de contener las cargas que proceden del tránsito a la Aspi de los beneficiarios de la prestación de movilidad[37], fue superada por el legislador más reciente (art. 43., co. 3, D. Lgs. n. 148/2015) que ha extendido la duración de los 24 meses también para los casos de desempleo posteriores al 2017. Se ha reducido, de esta forma, el peligro de gravar sobre la Naspi las problemáticas relativas a la gestión de las crisis económicas y ocupacionales de los años siguientes, siempre más cargadas por causa de la reciente revisión, en sentido restrictivo, del recurso a la Cassa Integrazione Guadagni.

Para contener el gasto ha sido introducido un máximo retributivo a la cotización reconocida durante el beneficio de la Naspi (contribuzione figurativa), igual a 1,4 veces la

[32] Para el Aspi se preveía, en cambio (hasta la superación), un recorte gradual, del 15% después del sexto mes y (solo para trabajadores de más de 50 años) otro 15% después del duodécimo mes.

[33] Será frecuente que el desempleado se beneficie con importes muy modestos, al límite de la "adecuación" establecida por el art. 38, co. 2, Cost.

[34] V. LAGALA C. - D'ONGHIA M. (a cargo de), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Roma, Ediesse, 2010, p. 34 ss. El modelo es sin duda el alemán: v. FUCHS M., *Le politiche attive del lavoro nella Repubblica Federale Tedesca*, *ivi*, spec. 172 ss.

[35] La nueva previsión establece, de hecho, la superación de la duración diferenciada del beneficio de la prestación según la edad legal del beneficiario (art. 2, co. 11 y 45, L. n. 92/2012); previsión, esta última, que tiene el objetivo de favorecer al desempleado más anciano (con más de 50 años), en razón a las mayores dificultades ocupacionales que encuentra en el mercado del trabajo. La rígida aplicación del principio de compensación no produce correctivo alguno en favor de los sujetos difíciles de reinsertar; habría sido más oportuno mantener criterios que valorasen el perfil personal de empleabilidad del desempleado.

[36] Con respecto a la condición de acceso a la Aspi, la ampliación del período de beneficio de la Naspi descuenta un límite, que se aprecia en la necesidad de safisfacer una duplicada antigüedad contributiva, para poder acceder al mismo período de beneficio de la prestación: se introduce una relación de 2 a 1, mientras que para el beneficio del Aspi la relación era igualitaria, reconociendo la prestación para un período igual a lo trabajado, con límites de 12/18 meses. Para calcular la duración de la erogación de la Naspi, no se cuentan los períodos contributivos que ya han dado lugar a la erogación de las prestaciones de desempleo (art. 5, c. 1, d.lgs. n. 22/2015).

[37] Para el análisis de este instituto véase BOZZAO P, voz *Indennità di mobilità*, en *Treccani on line*, 2015.

cuantía máxima mensual de la prestación para el año en curso (1820 € para el 2015). Esta previsión, cuyo efecto resulta atenuado solo para los trabajadores que aplican el sistema mixto de cálculo (art. 10, co. 2), afecta de forma negativa a los trabajadores más jóvenes que entran plenamente en el sistema contributivo[38]; dicho límite empobrece y ralentiza la construcción del monto contributivo individual que determinará la pensión, de manera que obstaculiza el cumplimiento de la condición económica necesaria para su obtención[39].

El decreto n. 22/2015 confirma, por último, la finalidad ocupacional de la prestación, y reconoce a los beneficiarios de la Naspi – solo en presencia de particulares condiciones – la posibilidad de tener una nueva ocupación, incentivando, asimismo, el inicio de una actividad autónoma profesional o empresarial, así como la asociación en cooperativas. La nueva disciplina retoma, en buena medida, lo establecido en materia por la L. n. 92/2012, pero supera el principio – allí contenido – de incompatibilidad entre retribución por trabajo subordinado y beneficio de la prestación de desempleo. El nuevo régimen de compatibilidad y acumulación de la Naspi con ingresos procedentes del trabajo subordinado resulta modulado en base al importe de la renta anual procedente de dicha actividad: si este es superior a la renta mínima libre de fiscalidad (8.000 €) se pierde la prestación, a no ser que la duración de la relación de trabajo no exceda los seis meses: en este caso, la Naspi está suspendida de oficio para toda la duración de la misma relación. Si por el contrario, la renta percibida es inferior a este límite, se mantiene la prestación de desempleo, según un régimen de acumulación parcial análogo a lo establecido para los casos de actividad laboral autónoma económicamente inferior a un determinado límite[40].

La nueva disciplina, por lo tanto, se resuelve, en términos generales, permitiendo la compatibilizacion de prestaciones y trabajo de modo muy restrictivo: como hemos analizado anteriormente [41], existe el peligro en realidad de incentivar el fenómeno del trabajo sumergido, ya bastante extendido en las ocupaciones que requieren menor cualificación. De hecho, los beneficios hasta aquí mencionados resultan más aparentes que reales: esto, por causa del elevado recorte que afecta el importe de la Naspi y, al mismo tiempo, de la penalización resultante en términos de impago de la contribución IVS (invalidez, vejez y sobrevivientes) que, de todas formas, es pagadera (artt. 9, co. 4 y 10, c. 2). Por consiguiente, en el caso del inicio de una actividad de trabajo autónomo o de empresa individual (así como de asociación en cooperativa), resultará más atractivo el recurso de la liquidación anticipada de la prestación pendiente de pago, en una cantidad a tanto alzado (art. 8).

[38] Método introducido por la ley 8.8.1995, n. 335, e íntegramente aplicable a los trabajadores contratados después del 1° enero 1996.

[39] Para los trabajadores contratados después del 1° enero 1996, el reconocimiento del derecho a la pensión de jubilación está condicionado por la existencia de un requisito económico: la primera cantidad de pensión tiene que ser major que 1,5 veces el subsidio social (448 € mensual, para el 2016): v., por último, el art. 24, co. 7, D.L. 6.12 2011, n. 201, convertido en L. 22.12.2011, n. 214.

[40] Este límite estaba calculado en relación a la renta útil para la conservación del estado de desempleo, en el art. 4, co. 1, lett. a), D.Lgs. 21.04.2000, n. 181. Después de la abrogación de esta normativa (art. 34, co. 1, lett. g, D.Lgs. n. 150/2015), la renta de referencia es, hoy, aquella correspondiente a una cuota bruta igual o inferior a las deducciones, según corresponden por el art 13, d.P.R. 22.12.1986, n. 917: art. 10, co. 1, D.Lgs. n. 22/2015, come mod. del art. 34, co. 3, let. a), D.Lgs. n. 150/2015.

[41] BOZZAO P., *L'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi)*, cit., 440.

Se confirma por lo tanto, la posibilidad de optar por la capitalización de la prestación de seguridad social en vez del pago tradicional en forma periódica [42]; se trata, en este caso, de una normativa promocional, que busca reconducir la presión sobre el mercado del trabajo subordinado, a través de la creación de condiciones específicas para que los nuevos sujetos puedan tener iniciativas de naturaleza empresarial o profesional. De este modo, la cuantía percibida pierde su connotación de típica prestación de seguridad social, y se configura como una contribución económica destinada a suplir los gastos iniciales de una actividad que el trabajador quiere desarrollar por cuenta propia[43]. Este es el recurso incentivado en mayor medida por el legislador, y que ya ha encontrado de hecho una buena respuesta[44]; tanto es así, que la posibilidad de recurrir a la anticipación de la prestación de la seguridad social, ya prevista para el Aspi, pierde ahora su carácter experimental, y deviene medida estructural que ya no depende de un *plafond* máximo de gasto.

4. UNIVERSALIDAD DE LAS TUTELAS: UN OBJETIVO (UNA VEZ MÁS) FALLIDO. LA DIS-COLL

Entre los principios establecidos por la Ley n. 183/2014 había reaparecido la universalización del ámbito de aplicación del Aspi, expresamente referida a la «extensión a los trabajadores con contrato de colaboración coordinada y continua, hasta la superación a través de la abrogación de los actuales instrumentos de apoyo a la renta, la posible modificación de las modalidades del abono de las contribuciones y la automaticidad de las prestaciones (establecida por el art. 2116 Código civil italiano), con la previsión, antes de la puesta en marcha, de un periodo, por lo menos bienal, de experimentación con recursos definidos» (art. 1, co. 2, lett. b), n. 3).

En las intenciones del legislador delegante el énfasis sobre la universalización tenía el específico objetivo de equiparar las tutelas para todos los trabajadores económicamente dependientes, y de extender la protección también a los autónomos en sentido más amplio para que se incluyeran los trabajadores autónomos "a progetto" [45], ya destinatarios de una específica *una tantum*[46]. Para esta última tipología de trabajadores, tras un monitoreo, ya había surgido la necesidad de intensificar las tutelas a través de la extensión de la miniAspi, entrada en vigor con la L. 92/2012. El objetivo queda, una vez más [47], incumplido, por una importante desviación de los principios de la ley delegada y de su aplicación; para estos

[42] Adoptado por la normativa en vigor para la indemnización de movilidad (art. 7, co. 5, legge n. 223/1991), esta posibilidad está ya reconocida en vía experimental para el Aspi: art. 2, co. 19, legge n. 92/2012; v. también el decreto ministerial 29 marzo 2013, n. 73380.

[43] Sobre el tema, similar, del adelanto de la indemnización de movilidad, cfr, *ex plurimis*, Cass. 2 ottobre 2014, n. 20826; Cass. 25 mayo 2010, n. 12746; Cass. 18 septiembre 2007, n. 19338; Cass. 21 julio 2004, n. 13562; Cass. 28 enero 2004, n. 1587; Cass. 10 septiembre 2003, n. 13272; Cass. 20 junio 2002, n. 9007.

[44] En 2014, el INPS tuvo que rechazar las numerosas solicitudes de adelanto, por el agotamiento de los recursos establecidos para el año: v. il Mess. INPS 30.01. 2015, n. 736.

[45] Estas son las "collaborazioni coordinate e continuative a progetto (co.co.pro)", reguladas por el d.lgs. n. 276/2003 (art. 61 ss.) y, por una regulación desordenada y difícil de aplicar, derogadas por el d.lgs. n. 81/2015.

[46] Art. 2, co. 51 ss., L. n. 92/2012.

[47] V. el art. 1, co. 1, lett. d), L. n. 92/2012.

trabajadores el decreto n. 22/2015 introduce, de hecho, una indemnización distinta de la Naspi – por requisitos, duración y financiación– llamada *Dis-coll*[48].

Fijando la atención sobre las principales líneas de la nueva medida, se nota que presenta, sin duda, un área de aplicación subjetiva más amplia con respeto a la anteriormente vigente, al ser erogada de forma mensual a todos los colaboradores[49] inscritos en vía exlusiva a la Gestión separada del INPS[50], que hayan perdido de forma involuntaria su propia ocupación. Más benévolas son las condiciones requeridas para beneficiarse de esta tutela; diferente es la modalidad de determinación del importe, calculado anteriormente según el porcentaje (7%) del límite inferior anual imponible para los artesanos y comerciantes, multiplicado por el número inferior entre las mensualidades pagadas y aquellas no cubiertas en el año anterior; y ahora, en comparación con la retribución imponible para la seguridad social del año en el que se verifica la expiración del contrato y del año natural anterior, con aplicación de las mismas modalidades de cálculo previstas para la Naspi; la prestación se abona de forma mensual [51], por un período no superior a los seis meses.

El límite de la Dis-Coll reside en su carácter experimental, por ser reconocida en relación a los nuevos casos de desempleo involuntario que se produzcan durante 2015, e interrumpe a la vez, hasta el 31 de diciembre, la efectividad de las disposiciones que regulaban la prestación *una tantum* capitalizada para los colaboradores "a progetto"[52]. La medida, por último, fue financiada de nuevo para los supuestos acontecidos en el 2016[53]. Se trata de una ampliación oportuna, sobre todo después de la superación de la tipología contractual mencionada [54] y de la previsible atracción de estos trabajadores – allí donde no existan los requisitos para el reconocimiento del trabajo subordinado – en la reducida área de las colaboraciones coordinadas y continuas.

5. DE LA COMPENSACIÓN A LA SOLIDARIDAD: LA ASDI

El eje de la reforma está constituido por la introducción de un cheque universal para quien pierde el trabajo, el Asdi (cheque de desempleo). Como se ha dicho, a través de esta medida nuestro país cumple un primer paso hacia la adaptación de la soluciones jurídicas adoptadas en otros ordenamientos europeos, e introduce un segundo nivel de prestaciones de desempleo de carácter no (exclusivamente) contributivo. Por lo que se puede apreciar la Asdi puede tener una naturaleza mixta: por un lado, desempeña la función "asistencial", al plantearse el objetivo de prestar un apoyo económico financiado por recursos públicos, previa verificación de la situación de necesidad del beneficiario y de su núcleo familiar; por otro lado, está dirigido al desempleado solo en presencia de restringidos requisitos subjetivos y objetivos.

[48] Para el análisis del instituto v. NATALINI F., *La riforma dell'Aspi nell'ambito del* Jobs Act, cit., spec. 239 ss. V. también la Circ. INPS 27.04.2015, n. 83.

[49] Están incluidos en el colectivo de los posibles beneficiarios los que hayan colaborado de manera coordinada y continua con las administraciones públicas.

[50] Están excluidos los administradores de la empresa, los jubilados y los titulares de registros para el Iva.

[51] La indemnización se pagaba de una vez en el caso de importe inferior a los 1.000 euros; en pagos mensuales si el importe resultaba superior.

[52] Art. 2, co. 51 ss., L. n. 92/2012.

[53] Aunque en un límite de *plafond* de recursos: art. 1, co. 310, L. n. 28.12.2015, n. 208 (ley de estabilidad 2016).

[54] Art. 52, co. 1, D.Lgs. 15.6.2015, n. 81.

La Asdi ha sido introducida de hecho, después de grandes precauciones del legislador delegante, determinadas por la necesidad de verificar con mucha atención la sostenibilidad económica del nuevo instituto. Estas cautelas plantean diversos interrogantes en torno a la prestación: su carácter experimental, limitado en principio a pocos meses del 2015 y, solo hace poco, extendido provisionalmente (art. 43, co. 5, D. Lgs. n. 148/2015); el límite de un determinado *plafond* de recursos, lo cual – privilegiando (una vez más) la lógica del refrán "El que más corre, mejor sitio coge" – hace que sea difícil la clasificación de esta posición como un real derecho subjetivo; el limitado ámbito subjetivo de aplicación puesto que la medida está dirigida solo a los beneficiarios de la Naspi (excluyendo, entonces, a los beneficiarios del Aspi, tanto como el completo ámbito de trabajo autónomo beneficiario de la Dis-Coll), y destinado prioritariamente a los desempleados que pertenecen a núcleos familiares con menores de edad y, por tanto, a los trabajadores en edad cercana a la jubilación; su limitada duración (seis meses); su valor reducido, calculado en base a la última prestación Naspi percibida y que no puede, de forma alguna, resultar superior al cheque social[55].

Como las otras prestaciónes por desempleo, el Asdi está sujeto a un estricto régimen de condicionalidad, y su concesión está vinculada a la adhesión del beneficiario a un itinerario personalizado de inserción en el mercado laboral, elaborado por los servicios públicos de empleo. Una connotación proactiva, esta, que caracteriza también la Carta de compra experimental, prestación asistencial que tuvo su inicio en 2013 como instrumento para contrarrestar la pobreza absoluta, y prototipo del "Subsidio para la inclusión activa" (SIA)[56]; medida, esta última, por la cual el Asdi deberá ser coordinada con mucha atención[57].

6. LOS ASPECTOS PROBLEMÁTICOS

Limitándonos a algunas consideraciones de carácter general, destacamos un primer límite del nuevo sistema normativo, como se ha dicho antes, en sus reducidos espacios de intervención, debido a la necesaria contención del gasto estatal, en un contexto de incertidumbre por lo que concierne a la recuperación del ciclo económico: condición necesaria para lograr resultados significativos en términos de creación de nuevos puestos de trabajo. Es evidente, de hecho, que cada evaluación en términos de eficacia protectora de las nuevas prestaciones de desempleo puede ser efectuada solo a posteriori, ya que se relaciona estrechamente, por un lado, con la configuración que tendrán en los años siguientes el mercado del trabajo, la articulación tipológica de las relaciones laborales (subordinados y no, como consecuencia de la racionalización por causa del D. Lgs. n. 81/2015), y la evolución de los *trend* ocupacionales; y por otro lado, a la eficiencia de la asignación de los nuevos servicios de empleo, real banco de prueba en el que se basa todo el sistema legislativo del 2015.

Con respecto a este dudoso contexto, la instrumentación del seguro social se ha adelantado y confirmado sus típicas funciones. Se ajusta a las exigencias del mercado, diferenciando las tutelas para contrarrestar el riesgo de la falta de empleo (definitiva o temporal); pero al mismo tiempo mantiene su valor como medida de política económica,

[55] Se preven incrementos en presencia de cargas familiares.
[56] Art. 60, D.L. 9.2.2012, n. 5, conv. da L. 4.4.2012, n. 35; e art. 1, co. 216, L. 27.12.2013, n. 147.
[57] La disciplina necesaria para el comienzo del Aspi está contenida en el decreto ministerial 9.10.2015 y en la nota directriz 29.12.2015, prot. n. 33/6704.

apoyando y orientando las decisiones de los empleadores cuando justifiquen, por causas empresariales, la reducción o suspensión de la actividad laboral. Todo eso a través de una predisposición a una reglamentación que –al seguir una línea de continuidad con las innovaciones introducidas en 2012– se confirma sin dudas más racional y coherente con respecto al pasado, pero que funciona necesariamente dentro de las ya citadas limitaciones financieras impuestas por la situación económica global del país.

Se trata de un proceso todavía en curso, como demuestran las recientes reorganizaciones de la Naspi y la Asdi[58]; la extensión de la duración del beneficio de la primera medida mitiga el peligro de cargar sobre ella las problemáticas relacionadas con la gestión de las crisis económicas y ocupacionales de los próximos años, cada vez más pesadas a causa de la revisión, de manera restrictiva, del recurso a la Cassa Integrazione Guadagni. Sin embargo, el efecto del progresivo *decalage* de la prestación en el tiempo perjudica el importe respecto a los desempleados a largo plazo para quienes, al alcanzar el tiempo máximo de tal beneficio, la medida resultará reducida a la mitad con respecto a lo inicial[59]. La penalización se refleja en la determinación del *quantum* de la Asdi; de manera que los importes últimos corren el peligro de ser, para los sujetos más débiles en el mercado, bastante irrisorios. Hay que añadir, además, la reducción de la la cotización reconocida durante el período de la Naspi y su exclusión en caso de beneficio de la Dis-Coll: lo que se traduce, de hecho, en la penalización de los tratamientos de pensiones futuras, sobre todo para las generaciones más jóvenes.

Si nos fijamos en el ámbito de aplicación subjetivo de los instrumentos de apoyo a la renta, la universalización sigue todavía muy lejana. Todos los trabajadores contratados a tiempo parcial de tipo vertical[60] (fijos discontinuos) quedan fuera del nuevo sistema de tutelas contra el desempleo involuntario[61]: y es una tipología contractual en aumento, especialmente por su aspecto involuntario [62]. La prórroga de la Dis-Coll, introducida por último (solo para el 2016) para los trabajadores autónomos económicamente dependientes, carece de medidas de apoyo para el ámbito del trabajo autónomo "puro", confluencia en la que el legislador intenta canalizar las oportunidades ocupacionales de los desempleados y decongestionar así el área del trabajo subordinado[63]. Incluso, de ese primer ámbito, llegan peticiones para la implementación de medidas de apoyo a la renta, en caso de desempleo. Sintomática es la recién – y una vez más temporal– revitalización en el ámbito comercial, de la prestación reconocida a los inscritos en la "Gestión especial de comerciantes" (inserta en el INPS) en caso de cese de la actividad, para acompañar hasta la jubilación a aquellos que se

[58] Medida para la cual se dispone, para el 2016, de un ulterior destino de recursos: v. art 1, co. 387, lett b), n. 208/2015

[59] No será tan infrecuente que el desempleado se beneficie de importes muy modestos, al límite de la suficiencia establecida por el art. 38, co. 2, cost.

[60] Se entende por "relación laboral a tiempo parcial de tipo vertical" aquella en la que se acuerde que el trabajo se realiza a tiempo completo pero restringido a períodos predeterminados en el transcurso de cada semana, mes o año.

[61] Véase Corte cost. 24.3.2006, n. 121, en *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2006, II, 810, con nota de ALESSI C.; y el art. 13, co. 9, D.L. 14.3.2005, n. 35, conv. con mod. in L. 14.5.2005, n. 80. Sobre la limitada protección de los trabajadores a tiempo parcial, v. BOZZAO P., *Part-time, genere e accesso al welfare: una lettura del caso Elbal Moreno nell'ottica dell'ordinamento italian,* en *Diritti Lavori Mercati*, 2013, 187 ss.

[62] V., por último, el informe Istat 15.09.2015, *El mercado del trabajo*, II semestre 2015.

[63] V. *supra*, par. 3.

retiren definitivamente del trabajo[64]; así como la posibilidad de acceder a los fondos de seguridad social destinados a trabajadores autónomos para que ellos dispongan de ahorros adicionales, en caso de crisis laboral[65].

Para finalizar, cabría destacar que el articulado sistema de tutelas definido en 2015 se conforma, en términos generales, en el contexto de un desempleo de tipo estructural, como el que caracteriza al actual mercado del trabajo; y choca contra una situación de pobreza emergente, de la que deriva, principalmente[66]. El sistema de protección se encuentra además, firmemente radicado en un sistema de *welfare* principalmente dirigido a los trabajadores subordinados que pierden un empleo; y deja ~~a~~fuera buena parte del trabajo autónomo, así como a los desempleados de larga duración y a los desocupados involuntariamente en los márgenes del mercado del trabajo[67]. La crónica carencia de oportunidades de trabajo – y en particular, de trabajos de calidad – no puede ser paliada por instrumentos de apoyo a la renta tan selectivos, que tengan eficacia limitada tanto en el tiempo como en el importe – especialmente en el último periodo de disfrute.

Sería necesaria una reflexión general sobre el sistema del *welfare*, cada vez más justo e incluyente, centrado en políticas que tengan el objetivo de apoyar la laboriosidad de todos los que, en una situación de necesidad económica, quieren tener acceso al sistema productivo, pero están incapacitados por las condiciones objetivas del mercado del trabajo[68]. Se notan algunas señales débiles en las iniciativas legislativas recientes (como la Asdi); pero se trata de medidas excesivamente selectivas por lo que concierne a beneficiarios, duración, importe y condiciones de acceso, y que requieren una atenta conexión con los programas de lucha contra la pobreza y la inclusión social activa, todavía en fase inicial[69], incluso después del importante esfuerzo promovido a nivel europeo, últimamente, de la mano de la Estrategia EU 2020[70]. La esperanza radica en que no se pierda esta importante oportunidad y que se

[64] La medida ha sido introducida temporáneamente para un bienio (1996-1998: D.Lgs. 28.03.1996, n. 207); más veces reactivada para períodos breves, y por fin restablecida hasta el 31.12.2016 (art. 1, co. 490, L. 27.12.2013, n. 147).

[65] Art. 10-bis, co. 1, D.L. n. 76/2013, conv. in L. n. 99/2013.

[66] Véase, por último, el Informe Anual del Presidente del INPS, 2015, spec. 4 ss., en www.inps.it/docallegati/News/Documents/Relazione_Presidente_INPS_2015_Mail.pdf y la propuesta normativa presentada por el INPS el 5 noviembre 2015 (*Non per cassa, ma per equità*), donde se vislumbra la introducción de una red de protección social para los mayores de cincuenta años, en tanto grupo de edad afectado en mayor medida por la crisis económica de los últimos años.

[67] Con un sentido crítico v., BOZZAO P., *L'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi)*, cit., spec. 429 ss. Esta deficiencia se enlaza con la falta de instrumentos universales para el apoyo a la renta, sobre el que se puede ver BOZZAO P., *Reddito minimo e* welfare *multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, en *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2011, 589 ss.

[68] Sobre el tema véase BOZZAO P., *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del* welfare, en *Rivista giuridica del lavoro*, 2/2014, 325 ss.

[69] Desde el 2012 se suceden difíciles intentos por empezar, con una progresiva extensión a nivel nacional, de programas que tienen el objetivo de superar las condiciones de pobreza, de inserción y reinserción laboral: véase art. 1, co. 387, lett. a), L. n. 208/2015.

[70] Entre los objetivos de la estrategia está incluido aquel de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Se trata de una importante novedad hacia la atención política a su más alto nivel en la Unión, como resulta confirmado en el Reglamento del Fondo Social, por el destino obligatorio de una cuota igual al 20% del total de los recursos a las políticas de inclusión social. En el ciclo de programación 2014-2020, más del 80% de los recursos establecidos en el Programa Operativo Nacional (Pon) Inclusión (cerca de unos 1,2 millones de euros) fueron dirigidos al apoyo de la extensión por todo el territorio nacional de la experimentación del Apoyo para la inclusión activa.

abandone cuanto antes esta primera fase experimental para construir un sistema de tutelas estable y de carácter realmente universal[71].

[71] El art. 1, co. 388, L. n. 208/2015, prevé "para los años siguientes al 2016" la reorganización de las prestaciones "de naturaleza asistencial o sometidas a la prueba de los medios", con el fin de introducir una única, pero todavía indefinida, "medida nacional de reducción de la pobreza".