@bollettinoADAPT, 14 dicembre 2015

NASpI: ecco le nuove "condizioni contrattuali"

di Daniela Del Duca

Tag: *#welfare, #ammortizzatorisociali, #naspi, #disoccupazione*

Sin dalla sua nascita agli inizi del secolo scorso, la tutela del rischio da perdita di occupazione è stato gestito attraverso la stipulazione di un "contratto" di tipo assicurativo tra il lavoratore e l'ordinamento, le cui "condizioni di polizza" sono via via mutate con il passare degli anni, alla ricerca di un costante adeguamento della tutela al corso dei tempi. Il Legislatore è passato dall'elargire una tutela fissa nell'ammontare per tutti gli aventi diritto, all'erogare una misura proporzionale alla retribuzione perduta, per un determinato periodo, e, infine, a garantire un sussidio legato nel tempo e nell'ammontare alla quantità di contribuzione versata.

A seguito dell'entrata in vigore, lo scorso 24 settembre, dei dd. lgs. n. 148 (relativo alla razionalizzazione degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto) **e n. 150** (relativo ai servizi per il lavoro e politiche attive)**, inizia a delinearsi, con maggiore precisione, la portata della tutela che lo Stato intende assicurare al sostegno al reddito dei lavoratori ed al loro ricollocamento.**

Insomma, pare che ancora una volta, e con i migliori intenti, lo Stato abbia stabilito le nuove "condizioni contrattuali" che regolano l'istituto della NASpI, regole che il lavoratore deve impegnarsi a rispettare, pena la perdita della tutela.

Il sistema di tutele, infatti, almeno sulla carta, sembra destinato ad essere "governato" da principi e regole meno improntate all'assistenzialismo e maggiormente rivolte ad una partecipazione attiva dei destinatari, centrato sia sull'erogazione di un sussidio di disoccupazione per un periodo massimo di due anni dalla perdita di occupazione, sia su obblighi di partecipazione alle misure di politica attiva da parte del disoccupato, in grado di condizionare la percezione dell'indennità stessa.

Con questo fine, il d.lgs. n. 150/2015 ha disposto la creazione di una Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, di cui fa parte anche l'INPS, volta a gestire, a livello sistemico tra soggetti pubblici e privati, le misure in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito, **il cui coordinamento viene affidato all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)** – istituita a decorrere dal 1° gennaio 2016.

Essendo il sistema in pieno divenire, gli assestamenti sono imprescindibili ed ecco perché, dopo le circolari nn. 94 e 142 del 2015, l'INPS torna a dare indicazioni operative in merito alla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPI) nella **circolare n. 194 del 27 novembre 2015** (inserire link), che ci dà lo spunto per qualche osservazione in merito al delineando sistema di sostegno al reddito.

La circolare si occupa, in particolare, di chiarire alcuni aspetti applicativi relativi ai lavoratori stagionali dei settori produttivi del turismo e degli stabilimenti termali, domestici e somministrati, **ma anche e soprattutto di coordinare la disciplina sostanziale che caratterizza l'istituto, introdotto con il d.lgs. n. 22 lo scorso febbraio, con gli altri strumenti di tutela, in via di superamento o strutturali, e con le novità relative alla durata dell'indennità e alla definizione di stato di disoccupazione, introdotte dai decreti più recenti.**

***In primis*, l'art. 43, comma 3, d.lgs. n. 148/2015, abroga quanto stabilito dall'art. 5, d.lgs. n. 22/2015 in ordine alla riduzione a 78 settimane della durata massima del trattamento NASpI a partire dal 2017.** Pertanto, il Legislatore ritiene di poter prolungare, in modo strutturale, la durata dell'ammortizzatore sociale in parola, stabilizzando la misura nel massimo di due anni, come previsto per il biennio 2015-2016.

Sempre in un'ottica di armonizzazione del sistema di tutele, l'INPS è ad aggiornare le modalità di individuazione della contribuzione utile al calcolo della durata della NASpI, sia in caso di presentazione da parte del richiedente, nel quadriennio precedente, di domande volte all'ottenimento dell'indennità di disoccupazione ordinaria o di indennità ASpI, **sia nel caso in cui la misura venga erogata a seguito della percezione dell'indennità di mobilità,** destinata a scomparire a partire dal 1° gennaio 2017. In particolare, viene chiarito che, in quest'ultimo caso, "*qualora il lavoratore, nel periodo di osservazione di quattro anni precedenti la cessazione del rapporto di lavoro che dà diritto all'indennità NASpI, ha fruito di indennità di mobilità e di mobilità in deroga, i relativi periodi di contribuzione necessari per il diritto alle predette prestazioni di mobilità possono essere presi in considerazione ai fini della determinazione della durata dell'indennità NASpI e, pertanto, non devono essere detratti quali periodi che hanno già dato luogo ad erogazione di prestazioni di disoccupazione*", in questo modo permettendo un "allungamento" del periodo di percezione di misure di sostegno al reddito.

Il nuovo sistema di ammortizzazione sociale, però, si trova a dover risolvere anche problemi, destinati ad essere sempre frequenti in futuro, legati alla mobilità occupazionale dei lavoratori e alle necessarie garanzia di tutela. La circolare in commento, nello specifico, affronta la **questione relativa alla verifica del requisito contributivo di tredici settimane, necessario per poter ottenere la liquidazione dell'indennità NASpI, nel caso di lavoratori extra agricoli**, vale a dire lavoratori che, nel quadriennio di riferimento, hanno versato prima alla gestione agricola e, poi, a quella ordinaria.

Il problema, in questo caso, non è tanto (o solo) l'armonizzazione dell'ammontare del cumulo dei versamenti alle due tipologie di contribuzione, risolto mediante un criterio di equivalenza tra gli stessi, quanto più **la non omogeneità fra i periodi di osservazione presi in considerazione per le stesse tipologie, pregiudizievole in termini di equità per il lavoratore extra agricolo.**
Infatti, per scelta legislativa, il sistema di tutela della disoccupazione non è pienamente armonizzato. Al fianco della NASpI, prevista in sostituzione dell'indennità di disoccupazione ordinaria, vi sono altre tipologie di indennità per settori produttivi connotati da particolari peculiarità nello svolgimento dell'attività, come quello del settore agricolo. **I lavoratori che versano alla gestione agricola hanno diritto a percepire un'indennità se sono iscritti negli elenchi predisposti per l'anno a cui si riferisce la domanda e, tra le altre cose, se hanno versato almeno 102 contributi giornalieri nel biennio costituito dall'anno cui si riferisce l'indennità e dall'anno precedente**. Tale requisito può essere perfezionato mediante il cumulo con la contribuzione relativa ad attività dipendente non agricola, purché l'attività agricola sia prevalente nell'anno o nel biennio di riferimento.
Cosa succede, però, se l'attività prevalente così calcolata non è agricola? **Il lavoratore può provare a richiedere la NASpI, se può far valere, nell'arco di tempo dei 4 anni precedenti**

l'inizio del periodo di disoccupazione, almeno 13 settimane di contribuzione e almeno 30 giorni di lavoro effettivo nei dodici mesi precedenti l'inizio dello stato di disoccupazione. Stante il diverso periodo di osservazione temporale ed i requisiti previsti per le due misure ai fini dell'erogazione, l'ente previdenziale ritiene di dover operare un correttivo per l'accoglimento della domanda di erogazione della NASpI, così da armonizzare meglio i due sistemi, stabilendo che, se il quadriennio contributivo osservato per erogare detta misura presenta anche contribuzione agricola, la decisione di erogare o meno tale indennità verrà presa guardando agli ultimi 12 mesi di contribuzione precedenti la perdita di occupazione. **Laddove, in quest'ultimo periodo, vi sia prevalenza di contribuzione extra agricola, la domanda di NASpI, in presenza di tutti gli altri requisiti, potrà essere comunque accolta, previa comunque eliminazione dei contributi che hanno già determinato l'erogazione di prestazioni di disoccupazione agricola.**

Probabilmente, però, l'aspetto di maggior interesse della circolare n. 194 è quello di iniziare a leggere come un *unicuum* le previsioni degli articoli da 19 a 21 del d.lgs. n. 150/2015 con le norme che istituiscono e regolano la nuova indennità di disoccupazione, di cui al d.lgs. n. 22/2015 e che rendono il sistema di sostegno al reddito maggiormente condizionato alla proattività del lavoratore ed all'incremento delle sue capacità di trovare un nuovo impiego.

Secondo **la definizione data dall'art. 19 del d.lgs. n. 150/2015**, sono **disoccupati**, "*i lavoratori privi di impiego che dichiarano, in forma telematica al portale nazionale delle politiche del lavoro, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego*".

In precedenza, all'art. 1, comma 2, lettera f), d. lgs. n. 181/2000 veniva definito lo **"stato di disoccupazione"** quale "*condizione del disoccupato che sia immediatamente disponibile allo svolgimento di un'attività lavorativa*". Ciò che **muta** non è tanto e solo il punto di vista in termini semantici (la prima definizione mette al centro la persona, non una sua caratteristica), quanto più **il paradigma sostanziale sotteso alla condizione di disoccupazione, rappresentato ora dalla stipula di un ulteriore "contratto", accessorio a quello assicurativo, che lega Stato e percettore.**

In passato, infatti, **la "disoccupazione"** aveva coinciso con la situazione di chi, persa la propria occupazione, era in **attesa** di poterne svolgerne un'altra **e, per questo, andava sostenuto** nelle more che ciò accadesse. **Solo in tempi piuttosto recenti, affinché la relativa indennità potesse essere erogata, il disoccupato doveva sottoscrivere una dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento ed alla ricerca di attività lavorativa, nonché alla partecipazione a attività di riqualificazione professionale e di accettazione di un lavoro congruo.** Nella sostanza, però, complice il non perfetto funzionamento dei centri per l'impiego e degli strumenti pubblici volti alla riqualificazione professionale, nonché **la mancanza di un effettivo sistema di controllo in grado di verificare il reale impegno del lavoratore e di determinare l'eventuale decadenza dalla percezione della misura, l'"obbligazione" assunta dal disoccupato restava, il più delle volte, una mera dichiarazione di intenti.** Sino ad oggi, infatti, il meccanismo di condizionalità previsto dalla legge non aveva trovato piena ed uguale attivazione sul territorio nazionale e **il rapporto che intercorreva tra lavoratore disoccupato e centro per l'impiego finiva per divenire meramente burocratico**.

Con l'introduzione del d.gs. n. 150/2015, è identificabile come "disoccupazione" solo la condizione di chi ha concluso un "accordo" con l'ordinamento, i cui termini sono ben specificati all'art. 20 e le cui conseguenze, in caso di violazione, sono anticipatamente previste dall'art. 21. Coloro che non sottoscrivono questo accordo, pur trovandosi nella posizione oggettiva di disoccupati non vengono ritenuti tali dall'ordinamento.

Questo accordo, chiarisce la circolare n. 194, può essere stipulato mediante due diverse modalità: a) attraverso una dichiarazione telematica al portale nazionale delle politiche del lavoro in cui si dà la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego; b) attraverso la presentazione della domanda di indennità in ASpI (o mini-ASpI), di indennità NASpI, nonché di indennità DIS-COLL (art. 21 d.lgs. n. 150/2015). In quest'ultimo caso, l'INPS si impegna a trasmetterle all'ANPAL, ai fini dell'inserimento nel sistema informativo unitario delle politiche attive, realizzato dall'Agenzia in collaborazione con l'Istituto e, più in generale, a semplificare le relative procedure e modulistiche.

La sola "sottoscrizione" del contratto accessorio, però, non è sufficiente. Il beneficiario delle suddette prestazioni di disoccupazione, ancora privo di occupazione, **è tenuto a farsi parte attiva e contattare il centro per l'impiego di residenza** entro il termine di 15 giorni dalla data di presentazione della domanda di prestazione, **così da poter sottoscrivere il c.d. patto di servizio personalizzato**. In caso contrario sarà contattato dal centro stesso, entro un termine ancora da stabilirsi, e la mancata presentazione darà luogo a sanzioni del tutto analoghe a quelle per il mancato rispetto degli obblighi che il patto impone.

Il contenuto del patto (art. 20 comma 3) avrà ad oggetto tre differenti attività cui il disoccupato si rende disponibile: 1) la partecipazione a iniziative e laboratori per il **rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro**; 2) la partecipazione ad **iniziative di carattere formativo o di riqualificazione** o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; 3) **l'accettazione di congrue offerte di lavoro**, per come saranno definite – ai sensi dell'art. 25 del decreto in argomento – dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali su proposta dell'ANPAL.

Le sanzioni per la violazione degli obblighi del patto, vale a dire alla mancata partecipazione alle attività previste senza giustificato motivo, sono stabilite all'art. 21, comma 7, d.lgs. n. 150/2015 e **vanno dalla decurtazione di parte di una mensilità, alla decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione.**

La circolare n. 194 ricorda, poi, come **la mancata adozione dei provvedimenti di decurtazione o decadenza dalla prestazione determina responsabilità disciplinare e contabile del funzionario responsabile**, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994 e che, avverso il provvedimento sanzionatorio adottato dal centro per l'impiego è ammesso ricorso all'ANPAL, che provvede ad istituire un apposito comitato, con la partecipazione delle parti sociali.

Pare, quindi, di intravedere una miglior sinergia tra le politiche di sostegno al reddito e quelle di ricollocazione, o meglio **tra gli strumenti destinati a sostenere il lavoratore nel breve - medio termine e nel lungo periodo**, inseriti ora in un sistema organico, almeno sul piano delle conseguenze e delle misure di contrasto alla disoccupazione.

Certamente alcuni aspetti critici ci sono e possono essere individuati, ad esempio, **nell'attribuzione ai soli centri per l'impiego della funzione di predisposizione del patto di servizio** personalizzato, non allargato anche ad altri soggetti, come ad esempio, alle agenzie per il lavoro, specie se le metodologie di profilazione, necessarie a determinate il profilo personale di occupabilità dei percettori, verranno definite a monte dall'ANPAL. Anche **le modalità con cui "le congrue offerte di lavoro" riusciranno a raggiungere il lavoratore** risultano ancora un po' nebulose e, soprattutto, non è dato sapere come verranno coordinate con gli elementi che caratterizzano la misura della NASpI, vale a dire limitata durata nel tempo e costante riduzione dell'ammontare del sussidio.

In sostanza, ciò che lascia perplessi è l'impossibilità di valutare, pienamente e nel loro complesso, le "obbligazioni" che l'ordinamento intende assumere con la sottoscrizione di questo "contratto accessorio" per la tutela del sostegno al reddito. Al momento, non si può ancora effettivamente comprendere se gli strumenti che il Legislatore ha deciso di mettere in campo per rendere più efficiente la tutela contro il rischio da disoccupazione siano validi e in grado di rispettare e garantire gli obiettivi, quantitativi e qualitativi, attesi dai lavoratori, dalle imprese e dal mercato.

Infatti, mentre dal lavoratore ci si aspetta un impegno proattivo, dall'ordinamento ci si aspetta un risultato positivo, perché **il nuovo "regolamento contrattuale" non prevede alcuna forma di risarcimento per i cittadini e, in caso di "inadempimento" da parte dell'ordinamento, la conseguenza sarà il perdurare della fase di stallo che già caratterizza la nostra economia**.

Daniela Del Duca
Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
@DelducaD