

## SEZIONE A

# AMMORTIZZATORI SOCIALI E CONTRIBUTI PREVIDENZIALI

**Articolo 2, commi 1-14 – Assicurazione sociale per l'impiego**

## **Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione**

di Silvia Spattini e Michele Tiraboschi

Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali delineato nel disegno di legge di riforma del mercato del lavoro si basa su due pilastri: uno volto alla tutela contro la disoccupazione parziale ovvero la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro e l'altro a tutela della disoccupazione totale.

Nel primo caso permane il sistema della cassa integrazione ordinaria e straordinaria <sup>1</sup>, con alcuni aggiustamenti volti alla razionalizzazione dei casi di ricorso all'istituto e all'ampliamento del campo di applicazione, oltre alla previsione della istituzione di fondi bilaterali di solidarietà <sup>2</sup>, diretti a costituire una tutela simile a quella delle casse integrazione per i settori non rientranti in tale ambito.

Profondamente rinnovato e razionalizzato, invece, è il sistema di tutela contro la disoccupazione totale. Il provvedimento di riforma del mercato del lavoro individua, infatti, nella assicurazione sociale per l'impiego (ASpl) uno strumento unico in sostituzione, in particolare, della indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità.

La nuova prestazione di sostegno al reddito in caso di disoccupazione totale e involontaria nell'ambito dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpl) è istituita con decorrenza 1° gennaio 2013 ed è applicabile ai nuovi eventi di disoccupazione che occorrono posteriormente a tale data.

Essa sostituisce le attuali indennità di mobilità, indennità di disoccupazione non agricola ordinaria con requisiti normali e ridotti e indennità di disoccupazione speciale edile. Rimane, invece, inalterato il sistema dell'indennità di disoccupazione agricola.

L'impianto dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego e della relativa prestazione è del tutto simile a quello dell'attuale assicurazione contro la disoccupazione involontaria. Tuttavia, sostanziali sono le novità riguardanti il campo di applicazione, la durata e l'ammontare della prestazione. Infatti, la regolamentazione di tali profili è stata concepita come una convergenza delle discipline dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità alle quali la nuova prestazione è destinata a subentrare. Più nel dettaglio, la durata e l'ammontare sono incrementati rispetto a quelli dell'indennità di disoccupazione, mentre risultano ridotti rispetto ai corrispondenti parametri della indennità di mobilità. Il nuovo

---

<sup>1</sup> Si veda J. Tschöll, *Variazione del campo di applicazione della cassa integrazione straordinaria*, in questo volume.

<sup>2</sup> Il tema è approfondito in E. Carminati, L. Casano, M. Tiraboschi, *I fondi di solidarietà bilaterali: conferme e novità dopo il passaggio in Senato*, in questo volume.

sistema sarà a regime a partire dal 2016, nel periodo transitorio è previsto un graduale incremento della durata della indennità di disoccupazione a partire dal 2013 e una riduzione della durata della indennità di mobilità, a partire dal 2014 fino al suo esaurimento entro il 2016.

Poiché uno degli obiettivi della riforma degli ammortizzatori sociali è l'universalità degli stessi, il campo di applicazione dell'ASpl è stato ampliato rispetto alla previgente indennità. Infatti, la nuova misura è destinata a tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, i lavoratori a domicilio, nonché i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo determinato e gli impiegati del settore agricolo. Le due ultime categorie si desumono, *a contrario*, dal fatto che sono esplicitamente esclusi dal campo di applicazione i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo indeterminato (art. 2, co. 2) e gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato (art. 2, co. 3).

A differenza dal passato, poiché non sono espressamente esclusi dal campo di applicazione, rientra anche il personale artistico, teatrale e cinematografico, se dipendente.

Per accedere alla prestazione in caso di disoccupazione, i lavoratori devono soddisfare diversi requisiti. Innanzitutto, possono essere destinatari della misura di sostegno al reddito soltanto i lavoratori che siano disoccupati involontari. Al contrario sono espressamente esclusi, a norme dell'articolo 2, comma 5, i lavoratori che abbiano presentato le proprie dimissioni, nonché coloro che abbiano risolto consensualmente il rapporto di lavoro<sup>3</sup>.

I beneficiari devono inoltre avere acquisito (e devono conservare) lo stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, oltre a soddisfare i requisiti contributivi consistenti in due anni di anzianità assicurativa ed almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente il periodo di disoccupazione.

Per la nuova indennità di disoccupazione, a seguito della completa entrata a regime, a decorrere dal 1° gennaio 2016, è prevista un periodo di fruizione di dodici mesi per i lavoratori di età inferiore a 55 anni, esteso a diciotto mesi per i lavoratori di età pari o superiore ai 55 anni, nel limite del numero di settimane di contribuzione versata nei due anni precedenti la disoccupazione. Alla durata indicata devono essere sottratti eventuali periodi di indennità già fruiti, anche relativi alla mini-ASpl di cui all'articolo 2, comma 20 della medesima legge.

A differenza dei requisiti per l'accesso alla prestazione che sono rimasti identici a quanto disciplinato dalla normativa previgente, notevoli sono le modifiche rispetto al passato riguardanti la retribuzione di riferimento per il calcolo della prestazione e il relativo ammontare.

La retribuzione mensile di riferimento (articolo 2, comma 6) viene calcolata a partire dalla retribuzione complessiva degli ultimi due anni, comprensiva di tutti gli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive. Vanno a costituire tale retribuzione tutti gli elementi che siano imponibili ai fini previdenziali. Tale importo complessivo è diviso per il numero di settimane di contribuzione, ottenendo in questo modo la retribuzione media settimanale, che deve essere moltiplicata per il numero 4,33, che corrisponde a moltiplicare per 52 settimane e dividere per 12 mesi, per ottenere quindi la retribuzione media mensile.

Tale retribuzione di riferimento così conteggiata diventa la base di calcolo per la definizione dell'ammontare della prestazione. L'importo dell'indennità (articolo 2, comma 7) corrisponde al 75 per

---

<sup>3</sup> A tale regola, deroga l'art. 55, l. n. 115/2001, secondo il quale hanno comunque diritto alla prestazione, ove siano soddisfatti i requisiti, le lavoratrici madri in caso di dimissioni durante il periodo di divieto di licenziamento (ovvero fino a un anno di età del bambino) e il lavoratore padre che abbia usufruito del congedo di paternità. La deroga si applica anche in caso di lavoratori dimessisi per giusta causa.

cento della retribuzione di riferimento, quando essa sia pari o inferiore a 1.180,00 euro. In caso di una retribuzione mensile di riferimento superiore a tale importo, al 75 per cento della stessa è aggiunto il 25 per cento della parte eccedente i 1.180,00 euro. Tale importo è adottato per l'anno 2013, mentre sarà annualmente rivalutato sulla base della variazione annuale dell'indice Istat dei prezzi al consumo. L'indennità, inoltre, sarà ridotta del 15 per cento dopo i primi sei mesi di fruizione e di un ulteriore del 15 per cento dopo il dodicesimo mese di fruizione.

È tuttavia previsto un limite massimo all'importo dell'indennità, infatti all'ammontare della prestazione di disoccupazione si applica la norma relativa agli importi massimi mensili dei trattamenti di integrazione salariale di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 427, che vengono annualmente comunicati tramite circolare dall'Inps a seguito dell'adeguamento all'indice Istat dei prezzi al consumo.

L'indennità erogata in caso di disoccupazione, come in precedenza, non è soggetto al prelievo contributivo di cui all'articolo 26 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (attualmente pari al 5,84 per cento), a cui sono invece sottoposte l'indennità di mobilità e le integrazioni salariali.

La contribuzione figurativa viene riconosciuta per il periodo di fruizione dell'indennità con riferimento alla retribuzione settimanale media di riferimento. Essa è valida ai fini pensionistici; mentre non è utile al conseguimento del diritto nei casi in cui la normativa richieda il computo della sola contribuzione effettivamente versata.

Come nella normativa in materia di indennità di disoccupazione, è previsto un periodo di carenza di 7 giorni, per cui al beneficiario spetta la prestazione a decorrere dall'ottavo giorno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro oppure, se trascorsi, dal giorno successivo alla presentazione della domanda.

Il lavoratore avente diritto deve, tuttavia, presentare domanda all'Inps entro due mesi dalla data di decorrenza del diritto al trattamento. Trascorso tale termine, il lavoratore non avrà più diritto alla richiesta della prestazione.

La normativa prevede inoltre che la domanda sia presentata esclusivamente in via telematica all'istituto previdenziale. I dettagli dovranno essere definiti dallo stesso istituto.

## Conclusioni

Il sistema della nuova assicurazione sociale per l'impiego si apprezza per l'azione di razionalizzazione delle prestazioni di disoccupazione, attuato con la sostituzione della nuova indennità a misure molto eterogenee.

L'impianto della nuova assicurazione ricalca quello della indennità di disoccupazione, ancora attualmente in vigore. Soltanto con riferimento alla durata e all'importo, le novità sono evidenti, dettate dalla necessità di fare convergere le condizioni dei trattamenti che la nuova prestazione va a sostituire.

Sicuramente la nuova indennità di disoccupazione consente di tutelare una fascia più ampia di lavoratori, estendendo la prestazione in termini di durata e importo, se confrontata in particolare con l'indennità di disoccupazione.

L'eliminazione dell'indennità di mobilità determina inoltre modifiche al regime degli incentivi all'occupazione<sup>4</sup>. In particolare, dal 1° gennaio 2017, esaurita la fase transitoria, è prevista l'abrogazione degli incentivi per l'assunzione dei lavoratori in mobilità, mentre continueranno ad operare gli incentivi per l'assunzione di lavoratori disoccupati da più di 24 mesi.

Analogamente, perdono valore gli incentivi normativi legati alla mobilità. Nell'ambito della somministrazione, per esempio, non si potrà fare ricorso alla acausalità in caso di assunzione di lavoratori in mobilità, mentre si ritiene permanere tale opzione in caso di assunzione di percettori

---

<sup>4</sup> Cfr. N. D'Erario, M. Squeglia, *Incentivi all'occupazione: divieti e principi generali*, in questo volume.

dell'indennità di disoccupazione da almeno sei mesi. Nell'ambito della normativa dell'apprendistato, si esaurirà la possibilità di assunzione in apprendistato di lavoratori in mobilità.

Manca perciò un adeguato aggiornamento della normativa vigente che recepisca l'eliminazione dell'indennità di mobilità e dell'iscrizione alle relative liste e che preveda gli incentivi per i percettori dell'ASpl.

|  | <b>Assicurazione sociale per l'Impiego</b>  | <b>Indennità di disoccupazione</b>  |
|--|---|---|
| <i>Campo di applicazione</i><br>(art. 22)  | - Tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, il personale artistico, teatrale e cinematografico  | - Tutti i lavoratori dipendenti, esclusi apprendisti, soci di cooperativa dipendenti, il personale artistico, teatrale e cinematografico  |
| <i>Requisiti contributivi</i><br>(art. 23) | - 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio   | - 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio   |
| <i>Altri requisiti</i><br>(art. 23)        | - disoccupazione involontaria<br>- stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000  | - disoccupazione involontaria<br>- stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000  |
| <i>Durata</i><br>(art. 25)                 | A regime (dal 2016):<br>- 12 mesi per i lavoratori con meno di 55 anni di età<br>- 18 mesi per i lavoratori con almeno 55 anni di età   | - 8 mesi per i lavoratori con meno di 50 anni di età<br>- 12 mesi per i lavoratori con più di 50 anni di età  |
| <i>Reddito di riferimento</i><br>(art. 24) | - retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi due anni, comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33                          | - retribuzione "teorica" media dei 3 mesi precedenti la disoccupazione, aumentata dell'importo dei ratei delle mensilità aggiuntive (cioè moltiplicata per il numero delle mensilità annue divisa per 12)   |
| <i>Ammontare</i><br>(art. 24)              | - 75% della retribuzione di riferimento, fino a 1.180 euro + 25% per la parte eccedente i 1.180 euro, per i primi 6 mesi<br>- riduzione del 15% dell'indennità dal 7° a 12° mese<br>- ulteriore riduzione del 15% dell'indennità oltre i 12 mesi<br>- si applica il massimale | - 60% della retribuzione media dei tre mesi precedenti il licenziamento, per i primi 6 mesi;<br>- 50% per i successivi 2 mesi;<br>- 40% per il periodo restante, lavoratori che over 50 anni di età<br>- retribuzione di riferimento: media delle retribuzione dei tre mesi precedenti la cessazione del rapporto di lavoro<br>- massimale:<br>• 931,28 euro per retribuzione inferiore ai 2.014,77<br>• 1.119,32 euro per retribuzione superiore ai 2.014,77 |
| <i>Prelievo contributivo</i><br>(art. 24)  | - no  | - no  |
| <i>Contributi figurativi</i><br>(art. 24)  | - La contribuzione figurativa viene riconosciuta per il periodo di fruizione dell'indennità con riferimento alla retribuzione settimanale media di riferimento  |   |

|                                     |   |   |
|-------------------------------------|---|---|
| <i>Compatibilità con il lavoro</i>  | - sospensione in caso di contratto fino a 6 mesi  | - sospensione in caso di contratto fino a 8 mesi (nei limiti di reddito escluso da imposizione) |
| <i>Periodo di carenza (art. 26)</i> | - 7 giorni  | - 7 giorni  |
| <i>Procedura (art. 26)</i>          | - domanda in via telematica all'Inps entro 2 mesi | - domanda in formato cartaceo all'Inps  |

## SCHEMA RIEPILOGATIVA



### Articolo 2, commi 1-14 – Assicurazione sociale per l'impiego

- Con l'istituzione dell'assicurazione sociale per l'impiego (ASpl), si intende riformare il sistema delle prestazioni in caso di disoccupazione sostituendo uno strumento unico alla molteplicità di indennità: indennità di disoccupazione non agricola, l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione speciale edile.
- *Campo di applicazione.* Rientrano nel campo di applicazione dell'assicurazione sociale per l'impiego tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, il personale artistico, teatrale e cinematografico.
- *Requisiti.* Possono richiedere l'indennità di disoccupazione i lavoratori che hanno 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio, sono disoccupati involontari e sono in stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000.
- *Durata.* Quando la prestazione sarà a regime a decorrere dal 1° gennaio 2016, i beneficiari potranno godere dell'indennità per
  - 12 mesi, se lavoratori con meno di 55 anni di età
  - 18 mesi, se lavoratori con almeno 55 anni di età.
- *Reddito di riferimento.* La retribuzione di riferimento è calcolata a partire dalla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi due anni, comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33.
- *Ammontare.* L'importo della prestazione è:
  - 75% della retribuzione di riferimento, fino a 1.180 euro + 25% per la parte eccedente i 1.180 euro, per i primi 6 mesi
  - riduzione del 15% dell'indennità dal 7° a 12° mese
  - ulteriore riduzione del 15% dell'indennità oltre i 12 mesi
 È prevista l'applicazione del massimale.
- *Contribuzione.* L'indennità erogata non è soggetta a prelievo contributivo. La contribuzione figurativa viene riconosciuta per il periodo di fruizione dell'indennità con riferimento alla

retribuzione settimanale media di riferimento.

- *Periodo di carenza.* È previsto un periodo di carenza di 7 giorni, il diritto decorrere dall'ottavo giorno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro oppure dal giorno successivo alla presentazione della domanda.
- *Procedura.* Il lavoratore avente diritto deve presentare domanda all'Inps, esclusivamente per in via telematica, entro due mesi dalla data di decorrenza del diritto al trattamento.

| <b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b><br><b>Assicurazione sociale per l'impiego</b>  |  |   |
|---|--|---|
| contenuto   | potenzialità/criticità   | valutazione   |
| Istituzione dell'assicurazione sociale per l'impiego  | Il nuovo sistema garantisce una semplificazione e razionalizzazione delle prestazioni, oltre ad un ampliamento del campo di applicazione.  |    |
| Ampliamento del campo di applicazione a apprendisti, soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, personale artistico, teatrale e cinematografico   | Positivo l'ampliamento del campo di applicazione della assicurazione sociale per l'impiego   |  |
| I requisiti prevedono:<br>2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio, lo stato di disoccupazione involontaria (e a permanenza dello stesso).<br>È specificato che sono esclusi i lavoratori dimissionari e coloro che abbiano risolto consensualmente il rapporto di lavoro. | Questi requisiti non si discostano da quelli previsti per l'indennità di disoccupazione.   |  |
| La retribuzione di riferimento è comprensiva di tutti gli elementi retributivi continuativi e non con riferimento agli ultimi due anni.   | La retribuzione di riferimento è ora calcolata sull'intero periodo che costituisce il requisito di anzianità assicurativa e non solo sugli ultimi 90 giorni. Questo tendenzialmente abbassa la retribuzione media di riferimento, ma d'altra parte l'aliquota per il calcolo dell'importo della prestazione è aumentata. |  |
| L'indennità è calcolata in:<br>- 75% della retribuzione di  | La percentuale di calcolo della indennità è aumentata rispetto al passato, anche se  |  |

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>riferimento (+ 25% per la parte eccedente i 1.180 euro) per i primi 6 mesi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- riduzione del 15% dell'indennità dal 7° a 12° mese</li> <li>- ulteriore riduzione del 15% dell'indennità oltre i 12 mesi.</li> </ul> <p>È prevista l'applicazione del massimale.</p> | <p>tendenzialmente la base di calcolo risulta ridotta. L'incremento della percentuale dipende dal fatto che la nuova indennità sostituisce anche l'indennità di mobilità il suo tasso di rimpiazzo era più elevato (80% della retribuzione)</p> |   |
| <p>L'indennità erogata non è soggetta a prelievo contributivo.</p>  | <p>Lo stesso è previsto per l'attuale indennità.</p>  |    |
| <p>La contribuzione figurativa viene riconosciuta per il periodo di fruizione dell'indennità con riferimento alla retribuzione settimanale media di riferimento</p>   | <p>Lo stesso è previsto per l'attuale indennità.</p>  |    |
| <p>A decorrere dal 1° gennaio 2016, i beneficiari potranno godere dell'indennità per</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 12 mesi, se lavoratori con meno di 55 anni di età</li> <li>- 18 mesi, se lavoratori con almeno 55 anni di età.</li> </ul>   | <p>La durata è incrementata in considerazione del fatto che la nuova indennità sostituisce anche l'indennità di mobilità, che aveva durate superiori.</p>   |   |
| <p>Carenza di 7 giorni.</p>   | <p>La disciplina è la stessa attualmente in vigore.</p>   |  |
| <p>Il lavoratore avente diritto deve presentare domanda all'Inps, esclusivamente per in via telematica, entro due mesi dalla data di decorrenza del diritto al trattamento.</p>   | <p>Positiva la presentazione per via telematica in una logica di velocizzazione delle pratiche amministrative.</p>  |  |
| <p>Definizione di principi generali per l'omogenea applicazione degli incentivi all'assunzione</p>  | <p>A seguito dell'eliminazione dell'indennità di mobilità, manca la ridefinizione degli incentivi economici e normativi in caso di assunzione di lavoratori in mobilità.</p>  |  |