

XVII legislatura

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati (Atto del Governo n. 135)

Gennaio 2015
n. 76



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Renato Loiero

tel. 2424

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti finanziari
dei testi legislativi**

...

tel.

**Verifica della quantificazione
degli oneri connessi a testi legislativi
in materia di entrata**

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

**Verifica della quantificazione
degli oneri connessi a testi legislativi
in materia di spesa**

dott. Daniele Bassetti

tel. 3787

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Titolo I Disciplina della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) | 1 |
| <i>Articoli 1-14.....</i> | <i>1</i> |
| Titolo II Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL)..... | 10 |
| <i>Articolo 15 (Indennità di disoccupazione per lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa – DIS-COLL).....</i> | <i>10</i> |
| <i>Articolo 16 (Assegno di disoccupazione – ASDI)</i> | <i>14</i> |
| Titolo IV Contratto di ricollocazione..... | 16 |
| <i>Articolo 17 (Contratto di ricollocazione).....</i> | <i>16</i> |
| Titolo V Disposizioni finanziarie e finali | 19 |
| <i>Articolo 18 (Copertura finanziaria)</i> | <i>19</i> |

Titolo I
Disciplina della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego
(NASpI)

Articoli 1–14

L'articolo 1 dispone, a decorrere dal 1° maggio 2015, l'istituzione di una indennità mensile di disoccupazione, denominata Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), avente funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. La NASpI sostituisce le prestazioni di ASpI e mini-ASpI introdotte dall'articolo 2 della legge n. 92 del 2012, con riferimento agli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° maggio 2015.

L'articolo 2 individua come destinatari della NASpI i medesimi soggetti previsti per ASpI e mini-ASpI, dunque i lavoratori dipendenti con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni nonché degli operai agricoli.

L'articolo 3 prevede i requisiti per il riconoscimento della NASpI: lo stato di disoccupazione; tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti; trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi precedenti.

L'articolo 4 stabilisce i metodi di calcolo dell'indennità, la quale, rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni, è divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33¹. È previsto un limite massimo di importo di 1.300 euro mensili per il 2015, rivalutato annualmente a decorrere dal 2016. Infine, al comma 3, si precisa che l'importo si riduce del 3 per cento ogni mese a decorrere dal quarto mese di fruizione.

L'articolo 5 prevede una durata della NASpI pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni; per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2017 è fissato un numero massimo di 78 settimane.

L'articolo 6 prevede l'invio telematico della domanda all'INPS entro il termine di decadenza di 68 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro e stabilisce che essa spetti dall'ottavo giorno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro o dal primo giorno successivo alla presentazione della domanda.

L'articolo 7 conferma, per la NASpI, i principi già vigenti² che subordinano l'attribuzione dei trattamenti di disoccupazione alla partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa o relative alla formazione ed alla riqualificazione professionale, proposte dai servizi competenti.

L'articolo 8 attribuisce il diritto alla liquidazione anticipata dell'intero importo della NASpI in unica soluzione a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa.

L'articolo 9, rispetto alla normativa vigente per l'ASpI, introduce la possibilità che una quota dell'indennità NASpI sia compatibile con l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato il cui reddito annuale sia inferiore al reddito minimo escluso da imposizione IRPEF. Il comma 3 riconosce, alle condizioni ivi stabilite, il diritto ad una quota dell'indennità NASpI nel caso di cessazione di uno dei rapporti di lavoro a tempo parziale di cui sia titolare il soggetto

L'articolo 10 prevede il diritto a una quota della NASpI per il lavoratore che intraprenda un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale dalla quale ricava un reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione. In tal caso la NASpI è ridotta in misura pari all'80 per cento del reddito previsto.

¹ Il numero 4,33 corrisponde a moltiplicare per 52 settimane e dividere per 12 mesi.

² Cfr. l'art. 4, commi da 41 a 45, della [L. n. 92 del 2012](#).

L'articolo 11 conferma, per la NASpI, le disposizioni in materia di decadenza dal trattamento già vigenti³ per l'ASpI e la mini-AspI.

L'articolo 12 introduce un limite alla misura della contribuzione figurativa pari a 1,4 volte la misura massima mensile. Il comma 2, al fine di evitare l'incidenza negativa che l'introduzione di un limite all'accredito della contribuzione figurativa può avere nella determinazione della misura della pensione, stabilisce che, qualora le retribuzioni computate siano di importo inferiore alla retribuzione media pensionabile ottenuta escludendole dal computo, esse non sono prese in considerazione.

L'articolo 13 prevede l'attribuzione della NASpI anche ai soci lavoratori delle cooperative e al personale artistico con rapporto di lavoro subordinato.

L'articolo 14 rinvia per quanto non previsto dal presente decreto alle disposizioni in materia di ASpI in quanto compatibili.

La RT, dopo avere descritto la normativa vigente, afferma che il complesso delle disposizioni prevede con riferimento agli eventi di disoccupazione volontaria decorrenti a partire dal 1° maggio 2015 la sostituzione dei complessivi trattamenti di ASpI e MiniASpI, come previsti dalla legge n. 92/2012, con il trattamento NASpI definito nei seguenti termini.

A) Requisiti di lavoro per l'accesso

- a) stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni;
- b) almeno tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione;
- c) almeno trenta giornate di lavoro effettivo o equivalenti, a prescindere dal minimale contributivo, nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione.

B) Misura della prestazione

La misura della prestazione è pari al 75 per cento della retribuzione mensile (media della retribuzione imponibile degli ultimi quattro anni) nei casi in cui la retribuzione mensile sia pari o inferiore nel 2015 all'importo di 1195 euro mensili, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente; nei casi in cui la retribuzione mensile sia superiore al predetto importo l'indennità è pari al 75 per cento del predetto importo incrementata di una somma pari al 25 per cento del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo. L'indennità mensile non può in ogni caso superare l'importo massimo mensile di euro 1300 nel 2015, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente. All'indennità si applica la riduzione del 3 per cento al mese, a partire dal primo giorno del quarto mese di fruizione.

C) Durata della prestazione

³ Cfr. il comma 40 del citato [art. 2 della L. 28 giugno 2012, n. 92](#), e l'art. 4, commi da 41 a 45, della stessa [L. n. 92 del 2012](#).

La durata della prestazione è pari al 50% dei periodi contributivi accreditati nei quattro anni precedenti la data di cessazione del rapporto di lavoro; ai fini della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione di una precedente prestazione di disoccupazione; per eventi di disoccupazione verificatisi dal 1.1.2017 la durata massima è comunque limitata a 18 mesi.

D) Contribuzione figurativa

La contribuzione figurativa per il periodo indennizzato da prestazione viene riconosciuta entro un massimale di retribuzione mensile pari a 1,4 volte il massimale previsto per la prestazione.

La nuova prestazione riguarda eventi di disoccupazione involontaria a partire dal 1° maggio 2015. Dal punto di vista contributivo rimangono valide le disposizioni normative attualmente vigenti. Rispetto agli istituti quali la mobilità ordinaria, i trattamenti speciali di disoccupazione per l'edilizia (L. 427/1975, 223/1991 e 451/1994) permane quanto già previsto dalla L. 92 del 2012.

Stima oneri

Sulla base dei dati dell'anno 2013 sono stati considerati i seguenti valori di riferimento alla base della valutazione:

- numero assicurati ASpI e Mini-ASpI nell'anno pari a 14.932 mila lavoratori;
- frequenza annua di ricorso alla prestazione ASpI e Mini-ASpI stimata in 9,1% dei soggetti assicurati ottenuta rapportando il numero dei beneficiari della prestazione con data di cessazione del rapporto di lavoro nel 2013 (1.360 mila beneficiari) e il numero di lavoratori assicurati nello stesso anno (14.932 mila corrispondente ad una media annua di 12.431 mila);
- retribuzione media mensile dei beneficiari delle prestazioni ASpI e Mini-ASpI pari a 1.527 euro;
- indennità media mensile delle prestazioni ASpI e Mini-ASpI pari a 880 euro. Sono state effettuate le seguenti ipotesi:
- un numero di assicurati costante nel tempo;
- variazione del numero di beneficiari della prestazione sulla base:
 - delle evidenze tendenziali del primo semestre 2014 (numero di domande ASpI e Mini-ASpI presentate nel primo semestre 2014 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), la platea dei beneficiari è stata incrementata del 13%. Si fa presente che in via cautelativa l'incremento è stato applicato indifferentemente alle prestazioni ASpI e Mini-ASpI sebbene l'aumento si registri in misura più consistente per la sola prestazione Mini ASpI. Pertanto il numero di soggetti considerato per la generazione 2015 è pari a circa 1.540.000;

- a partire dal 2016 sulla base della variazione del tasso di disoccupazione previsto dal quadro macroeconomico tendenziale descritto dalla nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2014;
- a partire dal 2017 tenuto conto del transito a normativa vigente in ASpI di soggetti dalla ex mobilità ordinaria è stata considerata una generazione di nuovi entrati con caratteristiche proprie stimate a partire dagli estratti contributivi dei soggetti entrati in mobilità nel 2013. La limitazione a 18 mesi della prestazione attenua sensibilmente l'effetto di incremento degli oneri per questa tipologia di soggetti;
- dell'effetto inclusivo della norma che aumenta il numero dei soggetti con requisiti utili a percepire il nuovo trattamento in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro (aumento dal 96,0% al 97,2% rispetto al numero medio di lavoratori assicurati). La frequenza di ricorso alla prestazione per questa platea è ipotizzata pari al 44% (100.000 soggetti).
- proiezione della retribuzione media mensile dei beneficiari sulla base del quadro macroeconomico tendenziale descritto dalla nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2014; per ragioni prudenziali non è stato preso in considerazione l'effetto della riduzione media della retribuzione di riferimento che con la proposta di modifica normativa conseguirebbe dal calcolo come media degli ultimi quattro anni e non due come previsto attualmente.

La stima della durata media della prestazione è stata effettuata a partire dalle informazioni di archivio sulla contribuzione pregressa dei beneficiari di trattamento ASpI e Mini AspI dell'anno 2013, escludendo i periodi contributivi che hanno dato luogo ad una precedente prestazione di disoccupazione, stimando un numero di mensilità pari a circa 11,5; considerando la possibilità di reimpiego durante il periodo di percezione della indennità il numero di mesi utilizzato ai fini della stima è stato pari a circa 8. La durata media a normativa vigente è stimata a partire dal dato 2013 e incrementata per effetto del previsto aumento del numero di mesi indennizzabili tenendo peraltro conto dell'effetto di sterilizzazione previsto dalla L. 92/2012 a partire dal 2016 e dagli effetti procurati già a normativa vigente derivanti dalla confluizione dell'indennità di mobilità a partire dal 2017.

La tabella che segue mostra i valori utilizzati nella stima relativi alla durata media effettiva della prestazione in ipotesi di normativa vigente e proposta di modifica normativa sulla platea esaminata, tenendo conto delle generazioni di lavoratori che avrebbero percepito la vecchia indennità di mobilità.

Numero medio mesi prestazione

| Anno | Normativa vigente | Proposta di modifica |
|------|-------------------|----------------------|
| 2015 | 6,0 | 8,0 |
| 2016 | 6,6 | 8,0 |
| 2017 | 7,2 | 8,6 |
| 2018 | 7,2 | 8,6 |
| 2019 | 7,2 | 8,6 |
| 2020 | 7,2 | 8,6 |

In aggiunta a quanto previsto nella precedente tabella, per le generazioni di percettori del trattamento inclusi per effetto dell'estensione dei requisiti è stata stimata una durata media pari a 1,5 mesi.

È stato inoltre considerato l'effetto dell'articolo che prevede l'allineamento della prestazione a quella della generalità dei lavoratori per i soci di lavoratori delle cooperative e per il personale artistico con rapporto di lavoro subordinato.

In relazione alla disciplina della cumulabilità della prestazione con il rapporto di lavoro subordinato si fa presente che sulla base delle indicazioni fornite dalla Direzione Centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito dell'Istituto, risulta un numero esiguo di casi relativi alla fattispecie esaminata. Pertanto gli effetti finanziari possono ritenersi di natura del tutto trascurabile.

Nella presente valutazione sono inclusi sia gli oneri per assegni al nucleo familiare che gli oneri derivanti dall'accredito della contribuzione figurativa. La valutazione è al lordo degli effetti fiscali e prudenzialmente non sono considerati i peraltro contenuti effetti indotti fiscali (i maggiori oneri sono da ascrivere a prolungamenti di durata per i quali stante le riduzioni degli importi l'imposizione fiscale di fatto non opera sostanzialmente) come elemento di prudenzialità della stima condizionata anche da ipotesi assunte nel procedimento valutativo.

Si riportano nella tabella seguente i risultati della valutazione.

Oneri derivanti dall'introduzione della nuova AspI per i lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo a partire dal 1.5.2015

Maggiori oneri proposta di modifica normativa

(importi in milioni di euro correnti)

| Anno di pagamento | Prestazioni e relativi assegni al nucleo familiare | Coperture figurative | Totale oneri |
|-------------------|----------------------------------------------------|----------------------|--------------|
| 2015 | 414 | 58 | 472 |
| 2016 | 1.181 | 325 | 1.506 |
| 2017 | 1.446 | 456 | 1.902 |
| 2018 | 1.454 | 340 | 1.794 |
| 2019 | 1.431 | 276 | 1.707 |
| 2020 | 1.451 | 255 | 1.706 |
| 2021 | 1.453 | 256 | 1.709 |
| 2022 | 1.455 | 257 | 1.712 |
| 2023 | 1.457 | 258 | 1.715 |
| 2024 | 1.459 | 259 | 1.718 |

Al riguardo, occorre preliminarmente considerare – sul piano essenzialmente metodologico – che l'articolo in esame, operando l'attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge n. 183/2014, prevede l'istituzione di un nuovo trattamento indennitario a carico della finanza pubblica, previsto, *ad hoc*, per il solo anno 2015, che è chiaramente configurabile quale diritto soggettivo "perfetto" (*entitlements*) e da riconoscersi ai soggetti rientranti nella ivi prevista platea di beneficiari, che risultino interessati dalla cessazione del rapporto di lavoro nel 2015, e perciò in stato di disoccupazione, i quali ne facciano richiesta. L'articolo 1, comma 12, della legge delega n. 183 del 2014, prevedeva, espressamente, che l'attuazione dalla delega ora in esame, tra le altre previste, dovesse avvenire senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Sul punto, si rinvia all'articolo 18 di "copertura" del provvedimento.

Trattasi, come appare evidente – tenuto anche conto dei criteri di computo previsti dalle norme in esame – di oneri non rimodulabili ai sensi dell'articolo 21, comma 5, lettera *a*), della legge di contabilità, per cui il tema del diritto alla prestazione o al beneficio è comunque preordinato a quello della effettiva "adeguatezza" delle risorse disponibili dagli stanziamenti predisposti a tal fine.

Per i profili di quantificazione, si rileva pertanto che, non essendo state esplicitate le procedure di calcolo, non è possibile verificare compiutamente la stima dei maggiori oneri derivanti dalle disposizioni in esame che istituiscono una nuova indennità di disoccupazione, denominata Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego, in sostituzione, a partire dal maggio 2015, delle indennità ASpI e mini-ASpI. Inoltre, la stima dei maggiori oneri si basa su una serie di ipotesi legate a variabili esogene connotate da un relativo grado di incertezza.

I fattori principali coinvolti nella stima sono essenzialmente tre: l'ambito soggettivo di applicazione, la durata media della prestazione, l'importo medio dell'indennità.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo, si ipotizza innanzitutto un numero di assicurati costante nel tempo senza però che venga fornita la motivazione a sostegno di tale ipotesi. A tale proposito, la Nota di Aggiornamento al DEF 2014, nel quadro macroeconomico tendenziale stimava per l'occupazione un andamento stabile nel 2015 e un incremento nel 2016 dello 0,4%, nel 2017 dello 0,5%, nel 2018 dello 0,6%; invece l'Istat prevede un incremento dell'occupazione nel 2015 dello 0,2% e nel 2016 dello 0,7%⁴.

Con riferimento poi in particolare al numero dei beneficiari, a partire dal 2016 la RT considera la variazione del tasso di disoccupazione previsto dal quadro macroeconomico tendenziale descritto nella nota di aggiornamento del DEF 2014. Tale documento ha previsto la discesa del tasso di disoccupazione di 0,2 punti rispetto all'anno precedente nel 2016, di ulteriori 0,3 punti nel 2017, di

⁴ Le prospettive per l'economia italiana nel 2014-2016, pag. 5, Istat.

ulteriori 0,3 punti nel 2018⁵. Tuttavia, si tratta di stime che potrebbero non realizzarsi, considerato che già la stima sul 2014 di un tasso di disoccupazione pari al 12,6% potrebbe essere rivista al rialzo visto che gli ultimi dati Istat, relativi al mese di novembre 2014, indicano un valore del 13,4%⁶.

Andrebbero forniti ulteriori chiarimenti circa la valutazione dell'effetto estensivo derivante dai nuovi requisiti normativi per l'accesso alla prestazione che sono meno stringenti rispetto alla normativa vigente⁷. La RT afferma che la platea dei nuovi soggetti che accederebbero alla prestazione per effetto dei nuovi requisiti sarebbe pari a 100.000 soggetti, al riguardo, andrebbero forniti i dati che portano a tale stima di aumento dei soggetti titolati al trattamento: si rileva il notevole aumento della frequenza di ricorso alla prestazione per la nuova platea, indicata nel 44% contro il 9,1% della frequenza di ricorso alla prestazione per la platea a legislazione vigente, probabilmente attribuibile alla minore occupabilità dei nuovi soggetti⁸.

In relazione all'incremento della platea dei beneficiari dal 2017, anno per il quale è previsto dalla normativa vigente il transito in ASpI di soggetti dalla ex mobilità ordinaria, la RT non fornisce dati precisi, affermando soltanto che è stata considerata una generazione di nuovi entrati con caratteristiche proprie stimate a partire dagli estratti contributivi dei soggetti entrati in mobilità nel 2013. Sarebbe necessario precisare la grandezza della nuova generazione e le caratteristiche proprie, quali la retribuzione media e il numero medio di settimane di contribuzione che in base alla nuova normativa potrebbero subire incrementi (vedi oltre)⁹.

⁵ Il tasso di disoccupazione, previsto pari a 12,6% nel 2015, è previsto al 12,4% nel 2016, al 12,1% nel 2017, all'11,8% nel 2018. Vedi Nota di aggiornamento DEF 2014, p. 15.

⁶ Cfr. Occupati e disoccupati, gennaio 2015, Istat. Peraltro, anche il CER stima per il 2014 una disoccupazione al 13,2% e un aumento sopra il 13% nel 2015. Cfr. CER Bollettino Congiuntura, dicembre 2014.

⁷ Scompare il requisito dei due anni di assicurazione, il requisito della contribuzione nella nuova normativa è pari a 13 settimane come previsto dalla normativa vigente per la mini-ASpI ma mentre a normativa vigente le 13 settimane di contribuzione devono essere raggiunte nell'anno precedente la disoccupazione, la nuova normativa richiede che siano raggiunte nei quattro anni precedenti. La differenza è ancora più marcata se rapportata all'ASpI che richiedeva invece 52 settimane di contribuzione in due anni. Tale estensione è in parte attenuata dall'ulteriore previsione nella nuova normativa del requisito di 30 giorni di lavoro effettivo nei dodici mesi precedenti.

⁸ Peraltro, sulla base dei dati forniti dalla RT la platea aggiuntiva dovrebbe essere di circa 82.000 soggetti e non 100.000. Infatti, si prevede un aumento dell'1,25% rispetto al numero medio di lavoratori assicurati. Poiché il numero di assicurati è stato nel 2013 pari a 14,932 milioni, la nuova platea sarebbe pari a 187.000 soggetti aventi titolo, di cui circa 82.000 utilizzerebbero effettivamente la prestazione sulla base della frequenza di ricorso del 44%.

⁹ Si evidenziano di seguito le differenze in durata tra mobilità (nel 2016), ASpI (2017) e NASpI (2017):

| Area geografica e classe di età | Mobilità | AspI (mesi) | NASpI (mesi) |
|---------------------------------|----------|-------------|--------------|
| Centro Nord fino a 39 anni | (mesi) | 12 | 12/18 |
| Centro Nord da 40 a 49 anni | 12 | 12 | 12/18 |
| Centro Nord da 50 anni in su | 12 | 12/18 | 12/18 |
| Sud fino a 39 anni | 18 | 12 | 12/18 |
| Sud da 40 a 49 anni | 12 | 12 | 12/18 |
| Sud da 50anni in su | 18 | 12/18 | 12/18 |
| | 24 | | |

Inoltre, in base alla normativa vigente vi dovrebbe essere l'ingresso dal 2017 tra i beneficiari anche di coloro che percepiscono l'indennità di disoccupazione speciale edile, i quali però non sono considerati dalla RT.

Con riferimento alla stima della durata media della prestazione, la RT indica un aumento della durata media rispetto alla normativa vigente di 2 mesi nel 2015 e di 1,4 mesi a partire dal 2016, percentualmente si tratta di un aumento del 33% nel 2015, del 21% nel 2016 e del 19% dal 2017. A tale proposito, potrebbe essere sottostimato l'impatto dell'incremento della durata massima previsto dall'atto in esame¹⁰. Infatti, la nuova normativa prevede, per gli eventi di disoccupazione da maggio a dicembre 2015, un raddoppio della durata massima per i soggetti fino a 55 anni e di un aumento del 50% per gli altri soggetti; per gli eventi di disoccupazione nel 2016, un raddoppio per i soggetti fino a 55 anni e un aumento del 33% per gli altri. Infine, dal 2017 si avrebbe un aumento pari al 50% della durata massima per i soggetti con età inferiore a 55 anni, mentre per i soggetti più anziani non vi sarebbero differenze.

Inoltre, andrebbe considerata la possibilità che le imprese modifichino le proprie scelte alla luce della nuova normativa, accelerando ristrutturazioni aziendali e licenziamenti di personale prossimo all'età di pensione soprattutto approfittando fino al 2016 dell'estensione a 2 anni della durata massima della prestazione.

In termini assoluti, RT stima una durata media della nuova indennità pari a 8 mesi nel 2015 e nel 2016 che poi cresce a 8,6 mesi dal 2017, tenendo conto degli "effetti procurati già a normativa vigente derivanti dalla confluenza dell'indennità di mobilità a partire dal 2017". Sembra doversi dedurre quindi che la confluenza dei soggetti prima titolari dell'indennità di mobilità dovrebbe contribuire a innalzare la durata media della prestazione. Tuttavia, non viene esplicitato in che modo si è tenuto conto anche della limitazione della durata massima a 1,5 anni (78 settimane) a partire dal 2017 anziché 2 anni, che dovrebbe avere l'effetto opposto di ridurre la durata media della prestazione.

Per le generazioni di percettori del trattamento inclusi per effetto dell'estensione dei requisiti è stata stimata una durata media pari a 1,5 mesi: in questo caso la durata media coinciderebbe con la durata minima. Infatti i "nuovi" percettori dovrebbero essere soggetti che raggiungono almeno i 3 mesi di contribuzione (13 settimane) negli ultimi 4 anni, cui spetterebbe l'indennità per 1,5 mesi. Tuttavia, è ragionevole ipotizzare una media più alta che consideri anche soggetti che hanno più di 3 mesi di contribuzione in 4 anni sebbene non

¹⁰ L'atto in esame prevede per gli eventi di disoccupazione da maggio 2015 a dicembre 2016 una durata massima di 24 mesi, a decorrere dal 2017 la durata massima è ridotta a 18 mesi. La normativa vigente invece prevede:

nel 2015, 10 mesi per i soggetti con età inferiore a 50 anni, 12 mesi per quelli con età da 50 a 55 anni, 16 mesi per quelli con età pari o superiore a 55 anni;

dal 2016, 12 mesi per i soggetti con età inferiore a 55 anni, 18 mesi per i soggetti con età pari o superiore a 55 anni.

riuscissero a raggiungere il requisito dei 3 mesi in 1 anno previsto dalla normativa vigente per la mini-ASpI.

Per quanto riguarda l'importo medio della prestazione, la RT non esplicita il valore preso a riferimento. Si afferma soltanto che non è stato considerato per ragioni prudenziali l'effetto della riduzione media della retribuzione di riferimento che con la proposta di modifica normativa conseguirebbe dal calcolo come media degli ultimi quattro anni e non due come previsto attualmente¹¹.

Tuttavia, vi sono altre differenze tra le due normative sulle quali la RT non si esprime: l'importo massimo è notevolmente aumentato, dai 1.168 euro derivanti dalla normativa vigente a 1.300 euro¹²; inoltre muta il meccanismo di decurtazione progressiva dell'indennità che nella normativa vigente decresce del 15% dopo i primi sei mesi e di un ulteriore 15% dopo dodici mesi, mentre nell'atto in esame decresce del 3% ogni mese a decorrere dal quarto mese. Se la prima modifica dovrebbe aumentare l'importo della prestazione media, la seconda dovrebbe invece avere un effetto opposto. Andrebbe chiarito a tale proposito se per tali novità si sia considerato un effetto di neutralizzazione reciproca, del quale però si dovrebbe dare dimostrazione.

Non sembra essere stato considerato l'effetto dell'articolo 8 che riconosce il diritto all'attribuzione della liquidazione anticipata ed in unica soluzione dell'indennità, ai fini dell'avvio di un'attività di lavoro autonomo o di impresa individuale o di socio in cooperativa. La normativa vigente già prevede tale possibilità (art. 2, co. 19 della legge n. 92 del 2012) ma solo in via sperimentale per il periodo 2013-2015 e nel limite di 20 milioni di euro per ciascuno dei tre anni suddetti, mentre la nuova normativa non prevede un limite di spesa complessivo. Sarebbe utile acquisire dati sull'utilizzo di tale diritto negli anni passati al fine di valutare i rischi futuri di uno sfioramento rispetto al precedente limite di spesa. Tale eventualità comporterebbe infatti un'accelerazione della spesa seppur mantenendo invariato l'onere complessivo.

In relazione ai maggiori oneri per coperture figurative, andrebbe chiarito se vi sia un'incidenza virtuosa per l'introduzione del massimale per la contribuzione figurativa previsto dall'articolo 12 e in quale misura essa possa essere mitigata dal meccanismo di neutralizzazione previsto dal comma 2 dello stesso articolo. Si rileva inoltre che l'andamento delle coperture figurative rispetto alla prestazione presenta un rapporto variabile tra gli anni, con un aumento della loro incidenza tra il 2015 e il 2017 e una successiva riduzione fino ad una stabilizzazione a partire dal 2020.

¹¹ Cfr. art. 4 A.G. 135 e art. 2, co. 6, L. 92/2012.

¹² L'aumento è pari all'11,6%, dunque superiore a quello se si sarebbe determinato in base alla rivalutazione annuale prevista dalla normativa vigente sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente. L'ultima rilevazione al riguardo è infatti di +0,2% (Cfr. Prezzi al consumo, Istat, relativo a dicembre 2014); nella normativa vigente il limite massimo per il 2014 era fissato a 1.165,58 che aumentato dello 0,25 porterebbe l'importo a circa 1.168 euro.

La ripartizione dei maggiori oneri tra gli anni appare coerente con le principali modifiche derivanti dalla nuova normativa, quale l'allungamento della durata massima, i cui effetti si realizzeranno nel 2017.

Titolo II

Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL)

Articolo 15

(Indennità di disoccupazione per lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa – DIS-COLL)

L'articolo istituisce una nuova indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL), con riferimento agli eventi di disoccupazione involontaria verificatisi nel corso del 2015.

In particolare, il comma 1 prevede che in via sperimentale per il 2015, in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi nel medesimo anno, è riconosciuta ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, una indennità di disoccupazione mensile denominata DIS-COLL. Dalla medesima indennità sono esclusi gli amministratori e i sindaci, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, non pensionati e privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione.

Il comma 2 stabilisce che la DIS-COLL è riconosciuta ai soggetti di cui al comma 1 che presentino congiuntamente i seguenti requisiti:

- a) siano, al momento della domanda di prestazione, in stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 181 del 2000, e successive modificazioni;
- b) possano far valere almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno solare precedente l'evento di cessazione dal lavoro al predetto evento;
- c) possano far valere, nell'anno solare in cui si verifica l'evento di cessazione dal lavoro, un mese di contribuzione oppure un rapporto di collaborazione di cui al comma 1 di durata pari almeno ad un mese e che abbia dato luogo a un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione.

I commi da 3 a 5 disciplinano i criteri di calcolo dell'indennità. Il comma 3 fa riferimento al reddito derivante dai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa diviso per il numero di mesi di contribuzione o frazione di essi. Il comma 4 disciplina la misura dell'indennità, che è pari al 75% del reddito medio mensile, con un massimale di 1.300 euro per il 2015, annualmente rivalutato. Il comma 5 prevede una riduzione progressiva del 3% ogni mese a decorrere dal quarto mese.

Il comma 6 prevede che la DIS-COLL è corrisposta mensilmente per un numero di mesi pari alla metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno solare precedente l'evento di cessazione del lavoro al predetto evento. Ai fini della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione della prestazione. La indennità non può in ogni caso superare la durata massima di sei mesi.

Il comma 7 esclude il riconoscimento di periodi di contribuzione figurativa, connessi alla corresponsione dell'indennità (anche nel regime vigente per i soggetti in esame, non operano accrediti figurativi).

I commi 8, 9 e 10 pongono, con riferimento al termine e alla modalità di presentazione della domanda, ai termini di decorrenza del trattamento e ad alcune condizioni, le stesse norme stabilite dai precedenti articoli 6 e 7 per la NASpI, con l'unica differenza del mancato rinvio al decreto ministeriale di cui al comma 3 del suddetto articolo 7.

I commi 11 e 12 disciplinano le conseguenze dell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato o, rispettivamente, dell'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale, durante il periodo di corresponsione dell'indennità DIS-COLL, prevedendo a seconda dei casi, la decadenza, la sospensione o la riduzione dell'indennità.

I commi 13 e 14 prevedono che la nuova indennità sostituisce, per il solo anno 2015, l'attuale forma di tutela contro la disoccupazione per i soggetti in esame; il comma 13 specifica poi che quest'ultima resta ferma per gli eventi di disoccupazione verificatisi entro il 2013.

Il comma 15 prospetta, inoltre, un'eventuale estensione dell'istituto per gli eventi di disoccupazione successivi al 2015, in relazione al reperimento delle risorse finanziarie.

La RT riferisce che la modifica normativa proposta prevede di istituire a partire dall'1/1/2015 e solo per l'anno 2015 per gli iscritti in via esclusiva alla Gestione separata con contratto di collaborazione e con contratto a progetto, in sostituzione dell'attuale una tantum prevista della legge 92/2012, una nuova prestazione di natura temporanea a titolo di indennità per cessazione del rapporto di lavoro. In particolare si prevede:

- Requisito contributivo di almeno 3 mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1 gennaio dell'anno precedente la data di cessazione del rapporto di lavoro alla data di cessazione del rapporto stesso; che il lavoratore possa far valere, nell'anno solare in cui si verifica l'evento di cessazione dal lavoro, un mese di contribuzione oppure un rapporto di collaborazione di durata pari almeno ad un mese e che abbia dato luogo a un reddito almeno pari alla metà del minimale che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione.
- Durata della prestazione pari al 50% dei mesi di contribuzione accreditati e comunque limitata a 6 mesi.
- Misura della prestazione pari al 75 per cento della retribuzione mensile (media della retribuzione imponibile degli ultimi quattro anni) nei casi in cui la retribuzione mensile sia pari o inferiore nel 2015 all'importo di 1195 euro mensili, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente; nei casi in cui la retribuzione mensile sia superiore al predetto importo l'indennità è pari al 75 per cento del predetto importo incrementata di una somma pari al 25 per cento del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo. L'indennità mensile non può in ogni caso superare l'importo massimo mensile di euro 1300 nel 2015, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente. All'indennità si applica la riduzione del 3 per cento al mese, a partire dal primo giorno del quarto mese di fruizione.
- Non è prevista la contribuzione figurativa.

Si sottolinea che nella gestione hanno diritto all'accredito dei contributi mensili relativi a ciascun anno solare i soggetti che abbiano un contributo di importo non inferiore a quello calcolato sul minimale di reddito stabilito (pari nel 2014 a 15.516 euro). In caso di contribuzione inferiore al limite i mesi di assicurazione accreditati sono ridotti in proporzione alla somma versata (quindi nel 2014 "servono" 1293 euro per avere un mese accreditato).

Stima oneri

Sulla base dei dati dell'anno 2013 il numero di contribuenti alla Gestione separata è 1.551.000; non considerando né i professionisti né i collaboratori concorrenti, il numero scende a 776.000. Di questi, 296.000 risultano in possesso dei requisiti.

Si tratta della "platea massima": non tutti faranno domanda per la prestazione. La quota percentuale di beneficiari è ipotizzata pari a circa il 25/26% percentuale che si avvicina a quella che si riscontra tra i lavoratori dipendenti a tempo determinato; trova inoltre riscontro nei dati sulle comunicazioni obbligatorie dei collaboratori.

Si sottolinea che tale frequenza è ampiamente superiore rispetto a quella osservata per il ricorso alla prestazione *una tantum* dei lavoratori parasubordinati (sia quella della legge 92/2012 sia quella vigente prima).

Per quanto attiene la durata della prestazione, secondo il dettato della norma le misure minime e massime sono rispettivamente 1,5 mesi e 6 mesi; ai fini della valutazione si è adottato il numero medio di 4,7 mesi riscontrato sui dati di archivio citati. Si ipotizza che i beneficiari fruiscano della prestazione per l'intera durata prevista.

L'importo medio mensile della prestazione calcolato è pari a circa 980 euro, e tiene conto degli abbattimenti previsti dalla norma.

Dalla presente valutazione sono esclusi gli oneri per assegni al nucleo familiare, il contributo di licenziamento, nonché gli oneri derivanti dall'accredito della contribuzione figurativa, che come ricordato non è prevista.

Nell'ipotesi adottata di numerosità dei beneficiari della prestazione, si riportano nella tabella seguente i risultati della valutazione nell'ipotesi che la norma riguardi eventi di cessazione lavoro per un solo anno, il 2015. L'onere per il 2016 deriva dalla coda di erogazione mensili della prestazione relativa agli eventi di disoccupazione dell'anno 2015.

Oneri derivanti dall'introduzione di una nuova prestazione di disoccupazione ai co.co.pro. esclusivi a partire dal 1° gennaio 2015

(milioni di euro)

| Anno | Oneri per prestazioni | Risparmi per il mancato utilizzo dei fondi a copertura dell' <i>una tantum</i> (L. 92/2012) | Oneri totali |
|----------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 2015 | 279 | -114 | 165 |
| 2016 | 68 | | 68 |
| Dal 2017 | 0 | | 0 |

La norma oggetto di valutazione prevede il recupero parziale delle risorse già stanziare per l'indennità *una tantum* (L. 92/2012).

A tale proposito, l'allegato prospetto riepilogativo degli oneri indica in 114 milioni nel 2015 l'ammontare delle risorse derivanti da fondi co.co.pro. a legislazione vigente.

Al riguardo, evidenziato che anche in questo caso, come per la NASpI, si è in presenza del riconoscimento di un diritto soggettivo, per i profili di quantificazione, occorrono chiarimenti in ordine ai criteri e parametri ivi indicati dalla RT, numerici e a "valore", al fine di pervenire ad una stima della spesa prevista in relazione alla platea complessivamente ipotizzata e del metodo seguito.

Un primo elemento di chiarificazione riguarda il numero dei beneficiari, posto che la RT individua la platea interessata rapportandola a quella "massima" potenziale, indicata dagli assicurati iscritti alla gestione "separata" INPS a tutto il 2013. Andrebbe perciò valutata la effettiva fondatezza della stima della platea dei beneficiari, considerando la storicità del dato adottato (2013) e il registrato perdurare della congiuntura economica negativa anche nel 2014 che ne potrebbe pregiudicare il grado di aderenza, ai fini del computo di una spesa prevista invece per il 2015.

A tale proposito, al fine di comprovare la coerenza della percentuale stimata per il numero di richieste di accessi al beneficio, con quella verosimilmente ipotizzabile per il corrente esercizio in relazione al nuovo istituto, andrebbero altresì acquisiti i dati quantitativi dettagliati relativi alle ultime annualità delle richieste di accesso all'analogo beneficio *una tantum* previsto dalla legge n. 92/2012.

Un analogo riscontro andrebbe poi consentito con una integrazione alla RT in relazione alla distribuzione del periodo di durata del trattamento indennitario, stimato, mediamente, tra gli 1,5 ed i 6 mesi, sulla base di non meglio precisati dati di "archivio", che avrebbe giustificato l'adozione in RT di un parametro unitario per la durata del beneficio di 4,7 mesi.

Passando ai parametri a "valore" adottati dalla RT, posto che l'importo medio di 980 euro mensili è stato calcolato sulla base di criteri previsti dalla

norma (75% della retribuzione mensile media degli ultimi quattro anni, aggiuntata secondo i criteri ivi adottati dalla RT), anche tenendo conto della riduzione prevista (3% al mese) e delle previste esclusioni di alcune componenti retributive ivi previste (assegni familiari, ecc.), andrebbe in ogni caso fornito un quadro illustrativo dei dati "storici" utilizzati nella stima delle platee "retributive" ipotizzate: fornendosi, in tal senso, l'indicazione delle platee riferite alle distinte "fasce" retributive, per ciascuna delle platee – annualità considerate a parametro nella stima.

A latere, relativamente poi al materiale computo degli effetti "finanziari" complessivi ipotizzati per ciascuna annualità del triennio 2015/2017 per l'attivazione dell'istituto indennitario previsto per il solo 2015, andrebbero fornite le coordinate "contabili" anche a valere del bilancio INPS idonee a comprovare l'effettiva congruità dei mancati utilizzi previsti indicati dalla RT nel 2015 a titolo di indennità stabilita *ex lege* n. 92/2012.

In merito, infine, alla esplicita esclusione di contributi figurativi da riconoscere sui trattamenti indennitari in esame, trattandosi di strumento di sostegno al reddito, non ci sono osservazioni.

Articolo 16 **(Assegno di disoccupazione – ASDI)**

La norma istituisce, dal 1° maggio 2015 in via sperimentale per il solo 2015, l'Assegno di disoccupazione (ASDI), con riferimento ad alcune categorie di soggetti titolari nel 2015 della NASpI, di cui ai precedenti articoli da 1 a 14, che siano privi di occupazione ed in condizione economica di bisogno e per i quali l'intera durata della NASpI sia stata fruita entro il 31 dicembre 2015.

Per il primo anno di applicazione gli interventi sono riservati prioritariamente ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e per i lavoratori in età prossima al pensionamento.

L'assegno è erogato mensilmente per una durata massima di sei mesi ed è pari al 75 per cento dell'ultima indennità NASpI percepita, e, comunque, in misura non superiore all'ammontare dell'assegno sociale, di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Il suo ammontare è inoltre incrementato per gli eventuali carichi familiari del lavoratore.

I redditi derivanti da nuova occupazione possono, entro determinati limiti, essere parzialmente cumulati con l'ASDI.

La corresponsione dell'Assegno è condizionata all'adesione ad un progetto personalizzato redatto dai competenti servizi per l'impiego, contenente specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro. La partecipazione alle iniziative di attivazione proposte è obbligatoria, pena la perdita del beneficio.

Con decreto ministeriale sono stabiliti gli specifici profili della disciplina dell'istituto. Tra l'altro, oltre ai criteri di attribuzione, di priorità nell'accesso e di possibilità di cumulo, il decreto deve definire i flussi informativi tra i servizi per l'impiego e l'INPS, i controlli per evitare la fruizione indebita della prestazione e le modalità di erogazione dell'ASDI attraverso l'utilizzo di uno strumento di pagamento elettronico.

Con uno specifico Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si provvede al finanziamento dell'ASDI. La dotazione del Fondo è pari ad euro 200 milioni nel 2015 e 200 milioni nel 2016.

Nel limite dell'1 per cento delle risorse attribuite al Fondo, possono essere finanziate attività di assistenza tecnica per il supporto dei servizi per l'impiego, per il monitoraggio e la valutazione

degli interventi, nonché iniziative di comunicazione per la diffusione della conoscenza sugli interventi. All'attuazione e alla gestione dell'intervento provvede l'INPS con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. L'INPS riconosce il beneficio in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande e, nel caso di insufficienza delle risorse, valutata anche su base pluriennale con riferimento alla durata della prestazione, l'INPS non prende in considerazione ulteriori domande, fornendo immediata comunicazione anche attraverso il proprio sito internet.

Infine, si prevede la possibilità di estendere l'ASDI agli anni successivi al 2015 con le risorse stanziare da successivi provvedimenti legislativi e, in particolare, con le risorse derivanti dai decreti legislativi di applicazione della legge delega n. 183 del 2014¹³.

Il prospetto riepilogativo attribuisce i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

(mln di euro)

| | Saldo netto da finanziare | | | Indebitamento netto | | |
|-------|---------------------------|------|------|---------------------|------|------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Oneri | 200 | 200 | | 200 | 200 | |

La RT afferma che la disposizione introduce una prestazione assistenziale riconosciuta nel limite di spesa pari a 200 mln di euro per l'anno 2015 e 200 mln di euro per l'anno 2016.

Sottolinea che è espressamente previsto il riconoscimento della prestazione nel limite di spesa programmato, e che l'INPS riconosca il beneficio in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande e, nel caso di insufficienza delle risorse, valutata anche su base pluriennale con riferimento alla durata della prestazione, l'INPS medesimo non prenda in considerazione ulteriori domande.

La RT evidenzia che l'INPS provvede a tali attività con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Dall'articolo conseguono pertanto maggiori oneri pari a 200 mln di euro per l'anno 2015 e 200 mln di euro per l'anno 2016. Secondo la RT la ripartizione del limite di spesa tra il 2015 e il 2016 deriva dagli effetti conseguenti alla prestazione riconosciuta mensilmente in riferimento a eventi di disoccupazione decorrenti da maggio 2015 e in riferimento ai quali si è consumata la durata massima spettante entro il 31 dicembre 2015.

Al riguardo, si rileva che non è possibile una verifica della quantificazione dell'onere dato che la norma rinvia ad un decreto ministeriale per la definizione della situazione economica di bisogno da cui sarà possibile delimitare la platea dei potenziali beneficiari. Comunque, posto che l'assegno è riconosciuto in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande fino al limite massimo delle risorse stanziare, non vi sono osservazioni per quanto riguarda la copertura.

¹³ Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

Andrebbero fornite maggiori informazioni circa l'imputazione sui saldi di finanza pubblica in eguale misura degli effetti finanziari discendenti dalla norma, atteso che sia la norma che la RT fanno decorrere l'assegnazione mensile dell'assegno da maggio 2015 e che l'assegno è riconosciuto per l'anno 2015 per cui gli oneri sul 2016 dovrebbero essere imputabili alla coda di erogazione dell'assegno. Tale circostanza, infatti, potrebbe almeno sotto il profilo del fabbisogno determinare effetti differenti tra l'anno 2015 e l'anno 2016.

Con riferimento alle attività che occorre implementare per l'operatività dell'istituto, mentre la norma e la RT stabiliscono che l'INPS provvede alle attività di sua competenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nulla invece viene riferito relativamente agli oneri discendenti dalle attività di competenza dei servizi per l'impiego, circa la titolarità e gli oneri connessi allo svolgimento dei controlli per evitare la fruizione indebita della prestazione e quelli relativi al pagamento elettronico dell'ASDI.

Titolo IV

Contratto di ricollocazione

Articolo 17

(Contratto di ricollocazione)

L'articolo concerne la possibilità di stipulazione di un contratto di ricollocazione da parte dei lavoratori licenziati illegittimamente o per giustificato motivo oggettivo o nell'ambito di un licenziamento collettivo.

In particolare, il comma 1 prevede l'istituzione, presso l'INPS, del Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria, con una dotazione di 50 milioni di euro per il 2015 e di 20 milioni per il 2016. Tali risorse derivano dal trasferimento di quelle già in dotazione del Fondo per le politiche attive del lavoro, istituito dall'articolo 1, comma 215, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in ragione di 18 milioni di euro per l'anno 2015 e di 20 milioni di euro per il 2016 – Fondo che non è stato ancora oggetto di attuazione –, nonché, per il 2015, dall'ulteriore somma di 32 milioni di euro, a valere sulle entrate contributive dell'INPS relative al contributo, a carico del datore di lavoro, nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'ASpI, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, di cui all'articolo 2, comma 31, della legge n. 92 del 2012¹⁴.

Il comma 2 stabilisce che il lavoratore licenziato illegittimamente (o) per giustificato motivo oggettivo o per licenziamento collettivo di cui agli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991 n. 223, ha il diritto di ricevere dal Centro per l'impiego territorialmente competente un *voucher* rappresentativo della dote individuale di ricollocazione, a condizione che effettui la procedura di definizione del profilo personale di occupabilità, ai sensi del decreto legislativo di

¹⁴ Il contributo è pari al 41% del trattamento mensile iniziale dell'ASpI per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni (sono quindi compresi i periodi di lavoro a termine). Nel computo dell'anzianità aziendale sono compresi i periodi di lavoro con contratto diverso da quello a tempo determinato, se il rapporto è proseguito senza soluzione di continuità o se comunque si è dato luogo alla restituzione di cui al precedente comma.

cui all'articolo 1, comma 4, della legge n. 183 del 2014, in materia di politiche attive per l'impiego.

Presentando il *voucher* a una agenzia per il lavoro pubblica o privata accreditata, il lavoratore ha diritto a sottoscrivere con essa il contratto di ricollocazione che prevede:

- a) il diritto del lavoratore a una assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione da parte dell'agenzia per il lavoro;
- b) il diritto del lavoratore alla realizzazione da parte dell'agenzia stessa di iniziative di ricerca, addestramento, formazione o riqualificazione professionale;
- c) il dovere del lavoratore di porsi a disposizione e di cooperare con l'agenzia nelle iniziative da essa predisposte.

In base al comma 4, l'ammontare del *voucher* è proporzionato in relazione al profilo personale di occupabilità e l'agenzia ha diritto ad incassarlo soltanto a risultato ottenuto.

Infine, si dispone che all'eventuale estensione del rifinanziamento del fondo per gli anni successivi al 2015 si provvede con quota parte delle risorse derivanti dai decreti legislativi attuativi dei criteri di delega di cui alla legge n. 183 del 2014.

La RT afferma che al Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria affluisce la dotazione finanziaria del Fondo istituito dall'articolo 1, comma 215, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in ragione di 18 milioni di euro per l'anno 2015 e di 20 milioni di euro per il 2016 nonché, per l'anno 2015, l'ulteriore somma di 32 milioni di euro del gettito relativo al contributo di cui all'articolo 2, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

Dalla disposizione derivano maggiori oneri per l'anno 2015 pari a 32 mln di euro.

Il prospetto riepilogativo attribuisce i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

(mln di euro)

| | Saldo netto da finanziare | | | Indebitamento netto | | |
|-------|---------------------------|------|------|---------------------|------|------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Oneri | 32 | | | 32 | | |

Al riguardo, si rileva che la norma in esame presenta molteplici aspetti problematici.

Innanzitutto, attribuisce, al comma 2, un diritto soggettivo senza termini temporali di scadenza, prevedendo una copertura solo sulle annualità 2015 e 2016.

Inoltre, occorre evidenziare che a fronte dell'attribuzione di un diritto soggettivo, pur in assenza di qualsiasi indicazione circa l'onere medio soggettivo e circa la platea dei beneficiari, il fondo istituito dalla norma e che dovrebbe alimentare l'istituto del *voucher* presenta risorse limitate e successivamente al 2016, stante il dettato normativo, dovrà essere alimentato solo con le risorse derivanti dai decreti legislativi attuativi dei criteri di delega di cui alla legge n. 183 del 2014. A fronte quindi di un diritto soggettivo quale quello dell'assegnazione del voucher al quale dovranno fare seguito una serie di attività da parte delle agenzie del lavoro e quindi di oneri certi, le risorse stanziata a

copertura potrebbero rivelarsi insufficienti e successivamente al 2016 determineranno la necessità di nuove coperture visto che non sono posti limiti temporali al riconoscimento del diritto.

Infine, l'onere derivante dal diritto al *voucher* non è quantificato nella RT, né la norma fissa i criteri di calcolo dell'ammontare del voucher, indicando soltanto genericamente al comma 4 che esso è proporzionato in relazione al profilo personale di occupabilità¹⁵. Al fine di verificare gli esatti profili finanziari della disposizione andrebbero pertanto fornite maggiori informazioni circa le caratteristiche del voucher, atteso che il diritto alla sua attribuzione matura nel momento in cui il lavoratore è licenziato illegittimamente o per giustificato motivo oggettivo o per licenziamento collettivo di cui agli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991 n. 223. Infatti, dal testo normativo sembra che l'attribuzione del voucher determini in capo alle agenzie per il lavoro pubbliche e private una serie di attività la cui remunerazione è soddisfatta soltanto in caso di conseguimento di un risultato. La norma però non specifica la tipologia di risultato che occorre raggiungere, rinviando ad un successivo decreto legislativo. Di conseguenza, potrebbe non essere certo che a fronte di una attività svolta da un'agenzia pubblica il relativo onere sia effettivamente rimborsato. Il principio di delega prevedeva, invece, forme di remunerazione "a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo".

La RT dovrebbe essere integrata oltre che con una stima del valore medio del voucher anche con un'indicazione della platea dei beneficiari e dei criteri e dati con cui vengono costruite tali stime.

In riferimento alla confluenza delle risorse ad oggi iscritte nel Fondo per le politiche attive del lavoro dell'INPS, al neo istituito analogo Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria, non ci sono osservazioni.

Quanto alla copertura del maggiore onere previsto dal comma 1 per il 2015, che viene indicata a carico delle entrate contributive dell'INPS, si segnala che tale modalità risulta chiaramente non conforme alle modalità di copertura dei nuovi oneri prevista dall'articolo 17, comma 1, lettere a)– c), della legge di contabilità. Pertanto, trattasi di copertura a "carico" del bilancio che non è consentita dalla legge di contabilità.

Si rileva infine che la legge delega, all'art. 1, co. 4, lett. p), prevedeva che gli accordi di ricollocazione fossero "a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale". Potrebbe pertanto configurarsi un contrasto con il principio di delega.

¹⁵ Peraltro, si tratta di dicitura parzialmente diversa da quella prevista dalla legge delega che invece prevede: "forme di remunerazione proporzionate alla difficoltà di collocamento". Cfr. art. 1, co. 4, lett. p), legge n. 183 del 2014.

Titolo V
Disposizioni finanziarie e finali

Articolo 18
(Copertura finanziaria)

Il dispositivo afferma che ai maggiori oneri derivanti dai precedenti articoli e pari complessivamente a 869 milioni di euro per l'anno 2015, 1.774 milioni di euro per l'anno 2016, 1.902 milioni di euro per l'anno 2017, 1.794 milioni di euro per l'anno 2018, 1.707 milioni di euro per l'anno 2019, 1.706 milioni di euro per l'anno 2020, 1.709 milioni di euro per l'anno 2021, 1.712 milioni di euro per l'anno 2022, 1.715 milioni di euro per l'anno 2023 e 1.718 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 107, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

La RT si limita a ribadire il contenuto dell'articolo riportando il prospetto di sintesi degli effetti finanziari che scaturiscono dal provvedimento, certificando altresì che la riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 107, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, presenta le necessarie disponibilità ai fini della copertura finanziaria del provvedimento.

Al riguardo, rinviando per i singoli profili di quantificazione all'esame dei singoli articoli, occorre sottolineare che la gamma dei nuovi oneri contemplati dalle norme contenute nel provvedimento in esame prefigura l'attivazione di fattori di spesa "non rimodulabili": atteso che la puntuale definizione requisiti per l'accesso ai benefici/prestazioni – nell'*an* come nel *quantum* – è disciplinata direttamente dalle norme, di talché si configurano diritti soggettivi "perfetti" da riconoscersi in capo ai beneficiari di volta in volta contemplati dai singoli istituti previsti (cd. *entitlements*).

Per i profili di copertura, la circostanza appare di precipuo interesse, dal momento che invece il dispositivo in esame definisce la gamma degli oneri recati dal provvedimento, nel suo complesso, come un "tetto" massimo di spesa (oneri "pari a"); ciò che, invero, potrebbe essere a rigore sostenibile solo alla luce della piena "modulabilità" dei fattori di spesa di volta in volta considerati nelle norme. In altri termini, sul piano tecnico contabile, il dispositivo prefigura un "tetto" massimo di spesa, pur in presenza di norme che fanno invece chiaramente riferimento a fattori di spesa "non rimodulabili"¹⁶, per cui potrebbe ben ipotizzarsi l'eventualità che la quantificazione degli oneri di spesa effettuata in relazione a ciascun istituto – e la relativa copertura finanziaria – si rivelino *ex post* inadeguate rispetto agli effettivi fabbisogni di spesa. A rigore, perciò, in presenza

¹⁶ In tal senso, la prevista definizione di un orizzonte almeno decennale dell'evoluzione del previsto onere nella materia in esame, che è conforme a quanto espressamente previsto dall'articolo 17, comma 7, della legge di contabilità, allorché le nuove norme interessino comunque la materia "previdenziale" (o "assistenziale" n.d.r.), sembra di per sé confermativa del fatto che in presenza di *entitlements* occorrerebbe sempre prestare ogni cura nella previsione attuale e prospettica dell'dei dati e parametri (platee) che condizionano l'evoluzione della spesa nel tempo.

di fattori di spesa chiaramente "non rimodulabili", secondo le coordinate metodologiche evidenziate dall'articolo 21 della legge di contabilità, sembrerebbe invero più corretta la definizione di dispositivi di copertura sotto forma di "previsioni" di spesa; nel qual caso – come espressamente previsto dall'articolo 17 della legge di contabilità – le stesse previsioni andrebbero peraltro accompagnate dalla apposizione di una clausola di salvaguardia, rispondente ai canoni di automaticità ed effettività espressamente richiamati dal citato articolo (comma 12).

Quanto alla disposta copertura degli oneri recati dal provvedimento, che viene posta a carico dell'apposito fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (capitolo 1250), considerato che il predetto fondo assomma ad una dotazione annua di 2,2 mld di euro, per il biennio 2015–2016, e di 2 mld dal 2017, andrebbe confermata l'adeguatezza delle residue risorse ai fini della copertura finanziaria dei provvedimenti indicati nelle altre materie ivi espressamente richiamate dall'articolo 1, comma 107, della legge di stabilità 2015, in aggiunta agli "ammortizzatori in deroga", ove non già impiegati per le rispettive finalità (politiche attive del lavoro e servizi per il lavoro).

In merito ai profili concernenti la stima degli effetti d'impatto, non ci sono osservazioni.

Riepilogo (- effetti negativi per la finanza pubblica; + effetti positivi per la finanza pubblica) - valori in mln di euro

| | (SNF) | | | | | | | | | | (IN) | | | | | | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| Totale maggiori oneri (a+b+c+d) | -869 | -1.774 | -1.902 | -1.794 | -1.707 | -1.706 | -1.709 | -1.712 | -1.715 | -1.718 | -811 | -1.449 | -1.446 | -1.454 | -1.431 | -1.451 | -1.453 | -1.455 | -1.457 | -1.459 |
| a) NASPI (artt. 1-14) | -472 | -1.506 | -1.902 | -1.794 | -1.707 | -1.706 | -1.709 | -1.712 | -1.715 | -1.718 | -414 | -1.181 | -1.446 | -1.454 | -1.431 | -1.451 | -1.453 | -1.455 | -1.457 | -1.459 |
| IND_COLL - (art. 15) (parzialmente coperti per l'anno 2015 dai 114 mln di euro per l'istituto a normativa vigente) | -279 | -68 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -279 | -68 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| risorse da fondi cocopro a leg. Vigente (art. 15) | 114 | | | | | | | | | | 114 | | | | | | | | | |
| b) IND_COLL (oneri al netto di fondi già stanziati a legislazione vigente) - art. 15 | -165 | -68 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -165 | -68 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| c) ASDI (art. 16) | -200 | -200 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -200 | -200 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| d) Fondo riallocazione (art. 17) | -32 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -32 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Nov 2014 [Nota di lettura n. 68](#)
A.S. 1651: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota breve n. 8](#)
Il rapporto della Commissione europea sui progressi dell'Italia nella correzione degli squilibri macroeconomici
- " [Nota di lettura n. 69](#)
Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi (**Atto del Governo n. 106-bis**)
- " [Nota di lettura n. 70](#)
A.S. 1428-B: "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- Dic 2014 [Documento di base n. 54](#)
Il disegno di legge di stabilità per il 2015 (**A.S. 1698**): schema di copertura (art. 126, comma 4, Reg. Sen.)
- " [Nota di lettura n. 71](#)
A.S. 1698: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Elementi di documentazione n. 14](#)
L'andamento delle spese per missioni, programmi e stati di previsione del bilancio dello Stato nel periodo 2008-2014
- " [Elementi di documentazione n. 15](#)
A.S. 1709: "Conversione in legge del decreto-legge 16 dicembre 2014, n. 185, recante disposizioni urgenti in materia di proroga dei termini di pagamento IMU per i terreni agricoli montani e di interventi di regolazione contabile di fine esercizio finanziario"
- Gen 2015 [Nota di lettura n. 72](#)
A.S. 1676: "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 73](#)
A.S. 1733: "Conversione in legge del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto"
- " [Nota di lettura n. 74](#)
Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (**Atto del Governo n. 134**)
- " [Nota di lettura n. 75](#)
Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/8/CE del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE sul luogo delle prestazioni di servizi (**Atto del Governo n. 129**)