Il legislatore incompetente. 12

L'A.S.P.I. Assicurazione Sociale Per l'Impiego.

Una riforma da perfezionare.

Giuseppe Farina

La legge di riforma del lavoro n. 92 del 2012 – intitolata "disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" - purtroppo è affetta dal medesimo tipo di patologia che molti, da tempo, diagnosticano nella legislazione italiano.

Delle leggi vengono messe in evidenza infatti, e spesso, la scarsa chiarezza, la inutilità di legiferare anche sulle minuzie, l'incapacità, talora, di esprimere precetti generali sotto i quali sia normale, poi, ricondurre i fatti concreti e le implicazioni logiche che ne derivano.

Su questa negatività della produzione legislativa Sabino Cassese, noto giurista e giudice costituzionale ha, in un articolo del 6 febbraio 2013 apparso su una rivista giuridica, espresso queste considerazioni: "la qualità della legislazione è pessima, e la sua quantità enorme: quando diminuisce il numero delle leggi ne aumenta la lunghezza….L'eccesso delle leggi non è solo un male per sé. È un male anche per la sua forza moltiplicativa. Più leggi si adottano, più leggi bisogna promulgare in futuro…"

Come si è già messo in luce in altro scritto, la legge di riforma del mercato del lavoro non si sottrae a queste critiche.

Ed appare anche giustificato il giudizio che la riforma ha ridotta utilità o sostanza.

%%%

Qui si esamina, della legge n. 92/2012, l'art. 2, che disciplina, sostituendo precedenti regole, gli "ammortizzatori sociali". In particolare,ci si limita a trattare brevemente della nuova "assicurazione sociale per l'impiego".

Essa altro non è che la precedente *assicurazione contro la disoccupazione involontaria,* vigente dal 1935, che non è stata modificata nella sua impostazione generale, ammesso che fosse necessario. Le sono state apportati soltanto ritocchi di limitato respiro, che giustificano una prima domanda: quella circa la effettiva necessità di tutte quelle parole nuove, ma largamente non utili.

1. Un primo dato sconfortante va segnalato per il fatto che un siffatto apparato di 73 commi, vale a dire di almeno 73 (ma sono di più) nuove regole sul sostegno ai lavoratori disoccupati. Di essi oltre 40 commi dispongono in tema di ASPI.

Il testo è stato poi rapidamente sottoposto a mutamenti: infatti il d.l. 22 giugno 2012, n. 83 e la l. 24 dicembre 2012, n. 228, vi hanno già introdotto quattordici modificazioni.

Dunque forse non si trattava di una riforma meditata in tutte le sue implicazioni né dal governo che l'aveva proposta, né dal parlamento che, approvandola, vi ha limitatamente messo mano (per impedire sconvolgimenti di respiro non prevedibile, il governo ha, dal canto suo, posto più d'una volta la fiducia).

2. Un secondo elemento sembra che si possa sottolineare, anche se non rilevante sul piano giuridico ed economico, ed è quello della inutilità della nuova denominazione.

Se fosse stato mantenuto il risalente nome, non sarebbe stata certo diminuita la

incidenza riformatrice delle nuove norme. Si tratta sempre di assicurazione contro la disoccupazione non volontaria.

La nuova definizione può disorientare almeno non pochi lavoratori che restano disoccupati, i quali comunque hanno sempre necessità di rivolgersi ad organizzazioni di patronato, *visto che l'ente assicuratore (INPS) sta facendo di tutto, da alcuni anni, per allontanare gli assicurati dai propri sportelli:* per esempio coloro, e non sono pochi, non dotati di strumenti dell' informatica. Si fa così ricadere su altri soggetti l'impegno di redigere domande e dichiarazioni. In tal modo non è certo che gli interessati possano conoscere con sicurezza quanta responsabilità di questa intermediazione ricada su di essi e quanta sui patronati o addirittura su intermediari non legali.

3. Un terzo e più interessante elemento sta nella limitatezza singolare della riforma.

3.1. L'evento assicurato è rimasto lo stato di disoccupazione involontaria.

3.2. I requisiti per ottenere il sostegno sono identici a quelli precedenti o con poche diversificazioni, ma non di grande sostanza.

3.3. La prestazione consiste in una indennità, definita mensile, mentre prima era giornaliera.

Ma il criterio della mensilità, come diritto all'intero intervento pecuniario per tutti i giorni del mese, è difficilmente sostenibile per chi, per una ragione o un'altra, vi abbia diritto, per meno di trenta giorni, come quando intervenga una nuova occupazione. In tutti quei commi questo aspetto non pare affrontato, e va perciò risolto secondo logica e buon senso. Vale a dire in modo che dalla decorrenza alla fine del primo mese, e poi dalla data di cessazione alla fine del mese solare in corso, *saranno*

dovute frazioni dell'indennità mensile proporzionate al numero delle giornate lavorative comprese nel minor periodo. Quindi un'indennità giornaliera.

Ma che non fosse sicuro che la riforma avesse coperto l'insieme delle regole necessarie sulle prestazioni è dimostrato dal fatto che, con una delle leggi approvate nei sei mesi successivi, è stato introdotto il comma 24-bis, nel quale si stabilisce che alle prestazioni dell'ASPI, per quanto non previsto dai quaranta commi in esame, "si applicano … le norme già operanti in materia di disoccupazione ordinaria non agricola."

3.4. Due vere novità vanno invece segnalate.

La prima riguarda il tempo per il quale viene fruita l'indennità. Essa va individuata nel fatto che, a seconda dell'età del disoccupato, ma dal 2016, l' erogazione sarà fatta per dodici o diciotto mesi, secondo che siano superati o meno i cinquantacinque anni, e salvo altre particolari riduzioni.

La seconda riguarda la misura della prestazione. L'indennità è da commisurare alla retribuzione mensile imponibile ai fini previdenziali degli ultimi due anni. Ma con varie riduzioni: una quota è al 75%, per quelle sino a 1180 euro; una seconda quota è del 25%, per la parte che dovesse superare quel limite, fino ad un'ultima misura massima. Altri tagli sono stabiliti dopo sei e dodici mesi di erogazione.

Per il resto non vi è che un insieme di regole di *contorno*, per le quali sarebbe stato sufficiente una molto limitata disposizione.

3.5. Tuttavia qualcuno, subito assecondato dalla stampa che crede di dover segnalare anche le minuzie più inutili, ha creduto di porre un problema, del tutto ingiustificato per un attento conoscitore medio della materia.

In concreto, i commi da 31 a 35 dell'art. 2 della legge hanno introdotto e disciplinato un nuovo contributo a carico dei datori di lavoro, ma nei soli casi di "interruzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato", per la quale sorga il diritto all'ASPI. Quindi il contributo non è dovuto, ad esempio, dei casi di dimissioni volontarie del lavoratore.

Bene, vi è stato subito chi ha concluso che questo balzello ricadrà anche su tutti i datori nel rapporto di lavoro domestico. Sicché ne ha inferito che anche su costoro, e sia pure quando il rapporto si svolga per poche ore settimanali, l'intero contributo sia da corrispondere.

Sono intervenute due voci rassicuratrici, ambedue per ragioni non molto convincenti:

a) la prima è del Ministero del lavoro, che ha fatto sapere, tramite la stampa, che il contributo grava sulle imprese, non sui datori di lavoro domestico.

La presa di posizione non convince molto, sia perché la legge sull'ASPI riguarda anche coloro che prestano lavoro domestico, sia perché vi sono altri casi in cui non è un'impresa che dà lavoro (l'esempio può essere quello dei dipendenti a tempo parziale di artigiani, commercianti, professionisti che non siano organizzati in forma ed in regime di impresa) e certo non si ha esonero dal contributo per questi datori di lavoro:

b) la seconda è dell'I.N.P.S., che si è espresso con la circolare n. 25 del 2013 ed ha spiegato che il contributo in questione non si applica al rapporto di lavoro domestico, perché questo è *del tutto particolare*.

Ed anche questa tesi non è del tutto persuasiva.

Certo la particolarità di questo tipo di lavoro consiste nel fatto che non pochi di coloro che vi sono addetti *prestano opera presso più datori* di lavoro, anche con un rapporto a tempo indeterminato, sicché, quando per una qualsiasi ragione venga a cessare uno di questi rapporti, a poche ore settimanali, sarà difficile che essi rimangano disoccupati. Ne consegue l'*inesistenza della causa* per la quale il contributo è imposto, perché dalla cessazione presso uno dei più datori di lavoro non sorge uno stato di disoccupazione al quale fornire sostegno.

Ma si deve anche considerare che, proprio da tutti i datori di lavoro nei rapporti a "tempo parziale", non può ragionevolmente pretendersi il contributo nella misura intera. Questo sarà, secondo logica o, se si vuole, in applicazione del principio di ragionevolezza, da proporzionare semmai alla quota di orario osservato rispetto all'intero orario normale. E quello dei lavoratori addetti ai servizi domestici è stato, da molto tempo ormai, un tipico esempio di lavoro a tempo parziale.

Ciò significa che per gli stessi dipendenti *a servizio intero*, ma solo per essi, sarà invece da considerare come dovuto il contributo di fine servizio.

4. In conclusione, un'altra legge non ben meditata, né ben scritta. Che può essere presto perfezionata e semplificata.

Il danno nel frattempo ricade sempre sulla collettività e l'economia del Paese.