

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE N. 2/1919 CONCERNENTE "LA DISOCCUPAZIONE". ANNO 2015

In riferimento all'applicazione della Convenzione in esame nella legislazione e nella pratica, ad integrazione di quanto già comunicato con il rapporto precedente (di cui si allega copia), si segnala quanto segue.

ARTICOLO 1

Si rimanda a quanto rappresentato nel Rapporto sull'applicazione della Convenzione n.122/1964 (Politica dell'impiego) trasmesso il 29 ottobre 2015.

ARTICOLO 2

Le politiche attive nel mercato del lavoro vengono erogate dai Servizi per l'impiego (SPI) che nell'ordinamento italiano sono organizzati secondo un modello di cooperazione mista tra parte pubblica (Servizi pubblici per l'impiego) e privata (Agenzie per il lavoro).

Servizi pubblici per l'impiego (SPI)

La disciplina del sistema dei Servizi pubblici per l'impiego è stata dapprima definita dalla riforma c.d. Bassanini sulla semplificazione e il decentramento amministrativo (L. 15 marzo 1997, n. 59 e L. 15 maggio 1997, n.127) e completata dal D.lgs. 21 aprile 2000, n. 181¹. Detto decreto individua i potenziali destinatari delle misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro e definisce lo stato di disoccupazione, stabilendo criteri anche per adeguare il sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro agli indirizzi comunitari intesi a promuovere strategie preventive della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata. Viene altresì, previsto che i SPI sottopongano i soggetti a

¹ Come modificato dal successivo D.lgs. 297/02.

interviste periodiche, prevedendo un colloquio di orientamento e una proposta di adesione a iniziative di inserimento lavorativo, di formazione e/o riqualificazione professionale entro un termine dall'inizio dello stato di disoccupazione. Il mancato adempimento degli obblighi, nonché la mancata presentazione al colloquio di orientamento comporta la perdita dello stato di disoccupazione. Il rifiuto di un'offerta di lavoro comporta la perdita dell'anzianità dello stato di disoccupazione, mentre l'accettazione di una proposta a tempo determinato o temporaneo formulata dal servizio competente comporta una sospensione dell'anzianità nello stato di disoccupazione. Viene archiviata la vecchia classificazione dei soggetti che si iscrivevano al collocamento, che prevedeva una prima classe per i disoccupati, una seconda per gli occupati in cerca di altro lavoro e una terza per i destinatari di trattamenti pensionistici. Al posto delle classi d'iscrizione sono individuate particolari tipologie di utenti (adolescenti, giovani, donne in reinserimento lavorativo, disoccupati/inoccupati di lunga durata, altri disoccupati) verso cui orientare una serie di azioni per prevenire la disoccupazione soprattutto quella di lunga durata. Ai nuovi iscritti, i Centri per l'impiego (CPI) non rilasciano più il libretto di lavoro, ma una scheda professionale, contenente informazioni relative alle capacità tecniche, alle esperienze professionali e formative e alla disponibilità lavorativa espresse dal lavoratore. Con il D.lgs. 181/2000 si è definito altresì che servizi competenti fossero anche i soggetti privati, accanto ai CPI.

Servizi privati per l'impiego (Agenzie per il lavoro)

Il D.lgs. del 10 settembre 2003, n. 276 recante *“Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, che rende operativa la legge del 14 febbraio 2003”*, nota come *“Legge Biagi”*, prevede norme che facilitano l'ingresso nel mercato di alcuni soggetti pubblici (Comuni, Camere di Commercio, Università) e privati (organizzazioni sindacali e datoriali, enti bilaterali, consulenti del lavoro) ritenuti decisivi per l'aumento dell'efficienza del mercato del lavoro. Allo scopo di migliorare le capacità di inserimento professionale di soggetti in cerca di occupazione, attraverso un modello di competizione-cooperazione tra strutture pubbliche e private, il citato decreto ha introdotto agli artt. 4 e 5

un regime “*generale*” per le autorizzazioni per le imprese private, che rivestono forma societaria e all’art. 6 un regime “*particolare*” di autorizzazione per i soggetti aventi natura giuridica pubblica o privata, senza finalità di lucro e ha fissato precisi requisiti che le Agenzie del lavoro devono possedere. Tali requisiti dovrebbero garantire la solidità economico- finanziaria delle Agenzie e assicurare che l’attività autorizzata venga svolta da soggetti dotati di un elevato grado di affidabilità per scongiurare il rischio che essa si trasformi in sfruttamento del lavoratore. Per poter svolgere le attività di agenzia per il lavoro occorre essere iscritti in un apposito registro denominato Albo informatico delle agenzie per il lavoro (art. 4), istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Decreto Ministeriale 23 dicembre 2003). Le Agenzie, dopo l’iscrizione all’Albo, possono operare su tutto il territorio nazionale. Tra i soggetti inseriti nel catalogo dell’articolo 6 del citato decreto rientrano anche le associazioni sindacali e datoriali e gli enti bilaterali, che quindi, sono operatori del mercato, autorizzati *ope legis* allo svolgimento dell’attività di intermediazione, con un regime semplificato rispetto a quello ordinario previsto all’art. 4 del medesimo decreto.

Dati relativi ai servizi per l’impiego

I Centri per l’impiego (CPI) attualmente sono 550 e appaiono il canale cui si fa maggiormente ricorso, a esclusione della consistente fetta di intermediazione informale: tra coloro che hanno trovato un lavoro a cavallo tra il 2013 e il 2014, più di 4 su 10 dichiara di aver utilizzato anche i CPI, durante la fase di ricerca di lavoro. Inoltre, se si confrontano i dati prima e dopo il manifestarsi della crisi economica del 2008 i CPI sono, insieme alle Agenzie per il lavoro, i soggetti che registrano l’incremento assoluto più elevato tra i diversi canali utilizzati per cercare un’occupazione.

Se si confrontano le caratteristiche di coloro che hanno trovato un lavoro attraverso la rete dei CPI rispetto a quelli che sono ricorsi alle Agenzie si osserva come i CPI intermediano quote maggiori di individui che, sotto vari aspetti, risultano più difficilmente collocabili, sia per livello di istruzione, che per fascia di età, genere e luogo di residenza; i privati, al

contrario, operano una selezione in favore di categorie di soggetti che presentano un più elevato livello di occupabilità.

La quota di persone che tra il 2013 e il 2014 ha trovato lavoro attraverso il sistema dei CPI sfiora il 4%. Si tratta di una percentuale di poco inferiore ad altri soggetti operanti nel mercato del lavoro formale (le agenzie di somministrazione intermediano il 5,2% degli occupati e le scuole, l'università e gli IFP il 4,1%), ma ampiamente al disotto della quota intermediata dal complesso dei canali informali (66,7%).

Per quel che riguarda l'utenza, la platea di individui che hanno effettuato la dichiarazione di immediata disponibilità (DID) è in crescita, rispetto al 2012, di 187.502 unità a livello generale e di 21.513 tra i giovani di età inferiore a 25 anni.

Risultano in crescita anche gli interventi di politica attiva avviati a favore di disoccupati e inoccupati che nel periodo di rilevazione avevano una DID attiva e/o un Piano di Azione Individuale (PAI) valido e a favore degli occupati in cerca di nuova occupazione. Si tratta complessivamente di circa 800 mila interventi in più. Gli unici casi regionali per i quali si registrano decrementi sono Lombardia (-3.272 interventi), Liguria (-25.802), Calabria (-4.473), Sicilia (-13.501), Sardegna (-4.195).

Jobs Act

La recente riforma del mercato del lavoro c.d. Jobs Act (Legge 10 dicembre 2014, n. 183) contiene cinque deleghe legislative al Governo, riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché 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. In particolare, la delega in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, prevista all'art. 1 comma 4, lett. c) mira a riordinare la normativa in materia di servizi per il lavoro, al fine di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politiche attive del lavoro su tutto il territorio nazionale, razionalizzando gli incentivi all'assunzione e all'autoimpiego e istituendo una cornice giuridica nazionale che faccia da riferimento anche per le normative regionali e provinciali. Il Jobs Act prevede il rafforzamento e la valorizzazione delle funzioni di monitoraggio e valutazione dei servizi offerti dai servizi per l'impiego pubblici al fine di conoscerne l'impatto delle nuove misure sull'occupazione

giovanile, verificare se i servizi competenti siano in grado di svolgere in maniera efficiente l'attività d'incontro tra domanda e offerta di lavoro e realizzare una più efficace programmazione degli interventi. Grande rilievo viene dato all'opera di semplificazione amministrativa da realizzare tramite le nuove tecnologie che sono atte a garantire il flusso delle informazioni sul mercato del lavoro e sulle *vacancy* disponibili sul territorio nazionale e su quello europeo da parte dei servizi competenti pubblici e privati. La legge stabilisce, inoltre, il rafforzamento dei servizi per l'impiego pubblici, valorizzando le possibili sinergie con le agenzie per il lavoro private, in piena continuità con quanto già delineato dalla Legge n. 30/2003 e dal D.lgs. n. 276/2003. In questo senso, si prevede l'introduzione di *"adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati"*. La promozione di nuovi *"principi di politica attiva"* è orientata anche a favorire il coinvolgimento attivo delle persone in cerca di lavoro, al fine di sostenere la ricerca attiva di lavoro mediante la personalizzazione dei percorsi proposti (istruzione, formazione e lavoro).

La riforma, con l'obiettivo di unificare la gestione delle politiche attive e passive, prevede altresì, l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, con competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive. Tale Agenzia che dovrà essere partecipata dallo Stato, dalle Regioni e dalle Province Autonome, sarà posta sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Nella definizione delle linee di indirizzo dell'azione dell'Agenzia è previsto il coinvolgimento delle Parti sociali.

Garanzia Giovani

Nell'ambito del Programma per l'attuazione della Garanzia Giovani in Italia è stata istituita una Struttura di Missione che ha coinvolto, oltre al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), l'INPS, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), il Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE), il Dipartimento per la Gioventù e del Servizio Civile nazionale della Presidenza del Consiglio, le Regioni e Province autonome, le Province e Unioncamere. La Struttura ha individuato le Linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di

politica attiva e promuove, indirizza e coordina gli interventi di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali . Un'attenzione particolare è stata posta dallo stesso Ministero alla costruzione e al consolidamento di partenariati istituzionali strategici per la buona riuscita del Piano e alla *"concertazione"* con una molteplicità di soggetti: Associazioni datoriali, Organizzazioni sindacali, Associazioni giovanili e del Servizio civile, Rappresentanze studentesche, Associazioni non profit e del Terzo Settore. Per l'attuazione del Programma, sono state elaborate metodologie e strumenti tali da migliorare i servizi offerti agli utenti dai CPI.

In particolare, si pone l'attenzione sulla metodologia del *profiling* degli utenti, basato sulla ricognizione delle competenze, conoscenze e capacità dei giovani NEET, al fine di offrire loro misure mirate, personalizzate e più efficaci per l'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro.

ARTICOLO 3

Per quanto concerne i sistemi di assicurazione sociale contro la *"disoccupazione"*, si segnala l'ultima novità normativa costituita dal D.lgs. 4 marzo 2015, n. 22 contenente *"Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n.183"*.

Il suddetto decreto attuativo del Jobs Act si è occupato di ridisegnare il sistema degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria ed ha introdotto la nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) con la finalità di superare l'istituto dell'Aspi². L'indennità va, infatti, a condensare sotto un unico sussidio i

² L'assicurazione sociale per l'impiego (ASPI), nuovo ammortizzatore sociale istituito con la c.d. Riforma Fornero - L. n. 92 del 2012, è un sussidio operativo dal 1° gennaio 2013 che sostituisce la maggior parte delle indennità di disoccupazione vigenti in precedenza (indennità di disoccupazione non agricola ordinaria, indennità di disoccupazione speciale nell'edilizia e, dal 2017, indennità di mobilità).

L'accesso a questo ammortizzatore è concesso solo se il lavoratore ha raggiunto un livello minimo di contribuzione. Il beneficiario ottiene una indennità mensile di disoccupazione erogata dall'INPS. Per i

trattamenti di Aspi e mini-Aspi per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° maggio 2015. Rientrano nell'ambito di applicazione della Naspi tutti i lavoratori subordinati, inclusi gli apprendisti, il personale artistico e i soci lavoratori di cooperativa.

I destinatari del Naspi sono i lavoratori dipendenti che abbiano perduto involontariamente la loro occupazione e che presentino congiuntamente i seguenti requisiti:

- a) siano in stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1 comma 2, lett. c) del d.lgs. 21 aprile 2000, n.181;
- b) possano far valere nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, almeno 13 settimane di contribuzione;
- c) possano far valere trenta giornate di lavoro effettivo, a prescindere dal minimale contributivo, nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione.

La Naspi è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali negli ultimi quattro anni divisa per il numero delle settimane di contribuzione e moltiplicata per un coefficiente numerico stabilito nel decreto medesimo è corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni.

Inoltre, l'art. 15 del sopra citato D.lgs. 22/2015, ha dettato nuove norme in materia di indennità di disoccupazione per i collaboratori, sostitutive dell'una tantum per i lavoratori a progetto disciplinata dalla legge 92/2012. Nel dettaglio, in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2015 e sino al 31 dicembre 2015, è stato previsto un trattamento - denominato Dis-Coll - rivolto ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. Sono destinatari della indennità i co.co.co. - con esclusione di amministratori e sindaci - iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'Inps, non pensionati e privi di partita Iva,

lavoratori che hanno invece raggiunto requisiti contributivi inferiori è prevista una forma di ammortizzatore ridotta che viene chiamata Mini ASPI.

che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione (circolare Inps 83/2015). La Dis-Coll è riconosciuta ai lavoratori che soddisfino congiuntamente i seguenti requisiti:

- siano, al momento della domanda di prestazione, in stato di disoccupazione in base al D.lgs. 181/2000;
- possiedano tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno solare precedente l'evento di cessazione dal lavoro al predetto evento (accredito contributivo di tre mensilità);
- vantino un mese di contribuzione o un rapporto di collaborazione di durata pari almeno ad un mese e che abbia dato luogo ad un reddito almeno pari alla metà dell'importo che da diritto all'accredito di un mese di contribuzione.

Mentre l'art. 16 del medesimo decreto ha introdotto un sussidio per quei lavoratori particolarmente "*svantaggiati*" che abbiano esaurito il trattamento della Naspi per l'intera sua durata entro il 31 dicembre 2015 e siano privi di occupazione: si tratta dell'assegno di disoccupazione (Asdi). La misura è stata messa a regime dal decreto in materia di ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro. Nel primo anno di applicazione gli interventi sono prioritariamente riservati ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e ai lavoratori in età prossima al pensionamento. L'Asdi è erogato mensilmente per una durata massima di sei mesi ed è pari al 75% dell'ultima indennità Naspi percepita (in misura non superiore all'ammontare dell'assegno sociale). In ogni caso l'Asdi non può essere usufruita per un periodo pari o superiore a 6 mesi nei 12 mesi precedenti il termine del periodo di fruizione della Naspi e comunque per un periodo pari o superiore a 24 mesi nel quinquennio precedente il medesimo termine. La corresponsione dell'Asdi 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.

Il presente rapporto è stato inviato alle organizzazioni datoriali e sindacali di cui all'elenco allegato.

ALLEGATI

- 1.** Rapporto del Governo italiano sulla Convenzione OII n. 2/1919 del 2010;
- 2.** Legge 15 marzo 1997, n. 59;
- 3.** Legge 15 maggio 1997, n.127;
- 4.** D.lgs. 21 aprile 2000, n. 181;
- 5.** D.lgs. del 10 settembre 2003, n. 276;
- 6.** Decreto Ministeriale 23 dicembre 2003;
- 7.** Legge 10 dicembre 2014, n. 183;
- 8.** Legge n. 30/2003;
- 9.** D.lgs. 4 marzo 2015, n. 22;
- 10.** L. n. 92 del 2012;
- 11.** Elenco delle organizzazioni datoriali e sindacali cui è stato inviato il presente rapporto.