

Anagrafiche dei disoccupati: per sfoltirle occorre una dichiarazione agli enti socio-sanitari diversa da quelle rilasciate ai centri per l'impiego

di Luigi Oliveri

Gli elenchi anagrafici dei disoccupati risultano da anni gonfiati ⁽¹⁾, per effetto di un disallineamento tra la definizione dello stato di disoccupazione stabilita dalla normativa che regola il mercato del lavoro e quella posta, invece, a disciplinare le esenzioni dai costi delle prestazioni sanitarie.

Ai sensi dell'art. 8, comma 16, della l. n. 537/1993 sono esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria "i disoccupati". La norma non precisa cosa intenda per stato di disoccupazione. Del resto, risulta emanata nel 1993, quando ancora nell'ordinamento giuridico non esisteva una definizione diretta del disoccupato. Essa era ricavabile solo in via mediata dall'art. 8 della l. n. 264/1942, ai sensi del quale «chiunque aspiri ad essere avviato al lavoro alle dipendenze altrui deve iscriversi alle liste di collocamento tenute dalla Sezione della circoscrizione nella quale ha la propria residenza».

Sulla base di questa definizione piuttosto disattenta all'elemento sostanziale dello stato di disoccupazione e concentrata esclusivamente sul dato formale dell'iscrizione al collocamento, è stato costruito l'intero sistema dell'accesso a benefici socio-assistenziali/sanitari, unito anche alla valutazione, secondo criteri sempre cangianti, del reddi-

to disponibile.

Rimane, dunque, un "vizio" di fondo nell'ordinamento: riconnettere lo stato di disoccupazione ad un "fatto", l'iscrizione alle liste di collocamento, da accertare attraverso un "atto", cioè un "certificato", consistente, come noto, in una dichiarazione di scienza attraverso la quale un funzionario pubblico attesta a terzi stati, qualità personali e fatti, contenuti in albi, elenchi o registri pubblici, o in ogni modo accertati dal funzionario medesimo. Nel caso di specie, l'elemento da certificare sarebbe uno stato, la disoccupazione; tale stato risulta evidenziato dall'iscrizione nell'elenco anagrafico dei disoccupati, al quale il funzionario (l'operatore dei centri per l'impiego) si riferisce, per reperire le informazioni circa l'attualità del possesso di tale *status*.

In base a questo percorso logico-giuridico, sembra scontato, in particolare agli enti del sistema sanitario nazionale, considerare lo stato di disoccupazione sussistente "se ed in quanto" attestato dalla certificazione dei centri per l'impiego. Pertanto, per il beneficio dell'esenzione dal ticket, visto che esso è concesso a condizione (tra le altre) che il beneficiario risulti disoccupato, occorre che esso curi di

ottenere dai centri per l'impiego un inserimento negli elenchi anagrafici delle persone che versino nello stato di persona in cerca di occupazione. E qui, si determinano i problemi di rigonfiamento delle liste.

Sul portale del Ministero della salute ⁽²⁾, ove si spiegano i presupposti e le condizioni per accedere alle esenzioni dal ticket si legge: «Il termine “disoccupato” è riferito esclusivamente al cittadino che abbia cessato per qualunque motivo (licenziamento, dimissioni, cessazione di un rapporto a tempo determinato) un'attività di lavoro dipendente e sia iscritto all'Ufficio del lavoro in attesa di nuova occupazione».

Come si nota, tale definizione del termine disoccupato, ripresa in modo assai simile dalla gran parte delle aziende sanitarie locali nei loro portali, fa leva appunto sull'elemento dell'iscrizione come presupposto per lo stato di disoccupazione. È una chiave di lettura orma obsoleta: infatti, le riforme degli anni Duemila hanno eliminato tanto gli uffici del lavoro, sostituiti dai centri per l'impiego, quanto le liste di collocamento, sostituite dagli elenchi anagrafici delle persone in cerca attiva di lavoro.

Non si tratta di mere modifiche terminologiche. La riforma del mercato del lavoro, apportata in diverse “ondate” dal d.lgs. n. 469/1997, dal d.lgs. n. 181/2000 e dal d.lgs. n. 297/2002, ha radicalmente modificato il sistema di protezione dei disoccupati nel mercato del lavoro, trasformando l'attività dei centri per l'impiego da semplice funzione di registrazione e controlli amministrativi, in politiche attive per facilitare ai disoccupati la ricerca di un nuovo lavoro, abolendo le liste e introducendo per la prima volta una definizione normativa dello stato di disoccupazione. Essa è contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. c, del d.lgs. n. 181/2000, ai sensi del quale per “stato di disoccupazione” si intende «la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti».

Come si nota, gli elementi costitutivi dello stato di disoccupazione sono tre:

- la mancanza attuale di lavoro;
- l'immediata disponibilità alla ricerca attiva di lavoro;
- lo svolgere la ricerca attraverso le modalità defi-

nite (meglio dire concordate) con i servizi competenti, ovvero i centri per l'impiego.

È evidente la profonda diversità col concetto di disoccupazione dato dal “senso comune” e in qualche modo fatto proprio persino dal Ministero della salute. Non basta, infatti, l'iscrizione alle liste, che, proprio perché le liste non esistono più, non è nemmeno menzionata. La condizione di disoccupato, oggi, infatti, non deriva in alcun modo dal provvedimento amministrativo di inserimento nelle liste ⁽³⁾. Essa è data dai tre elementi visti prima, nessuno dei quali prende in considerazione un'attività di inserimento in liste o banche dati.

È, tuttavia, evidente che i centri per l'impiego, nel prendersi cura dell'assistenza alla ricerca di lavoro, utilizzano la banca dati delle persone disoccupate, fondamentale per gli incroci con le domande di lavoro delle aziende: tale banca dati, infatti, contiene la scheda anagrafico professionale del lavoratore, che riassume le sue precedenti esperienze lavorative, i titoli posseduti, le competenze maturate. Tutte informazioni fondamentali, per poter presentare proposte di lavoro o formative utili allo scopo di assicurare un rientro nel mercato del lavoro.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 181/2000, tuttavia, la condizione di disoccupazione non può limitarsi ad essere un mero fatto; occorre che sia attestata. La disoccupazione, dispone la norma da ultimo citata, «dev'essere comprovata dalla presentazione dell'interessato presso il servizio competente nel cui ambito territoriale si trovi il domicilio del medesimo, accompagnata da una dichiarazione, ai sensi del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, che attesti l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta, nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa».

Il disoccupato vero e proprio, quello al quale i servizi apprestano modalità di accompagnamento nella ricollocazione lavorativa, non è, pertanto, esclusivamente colui che risulti privo di lavoro, ma chi compie le seguenti tre azioni:

- presentazione al centro per l'impiego: è un atto di iniziativa, col quale il disoccupato manifesta l'intenzione di avvalersi dei servizi per il lavoro, allo scopo di cercare attivamente una nuova occupazione;
- formulazione della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesti l'attività precedente-

mente svolta: nella realtà, si tratta di una serie di informazioni raccolte dal centro per l'impiego attraverso un'intervista strutturata, per valorizzare i campi della scheda anagrafico-professionale ed il *curriculum* e, così, disporre degli elementi necessari per l'inserimento nella banca dati e l'avvio di attività di supporto nella ricerca attiva;

- rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità (Did) allo svolgimento dell'attività lavorativa.

Proprio perché la disoccupazione non deriva da un provvedimento né costitutivo, né semplicemente dichiarativo, ma è comprovata da un "comportamento" consistente nella ricerca attiva di lavoro, essa risulta una condizione dinamica e non statica. Per tale ragione, i servizi per il lavoro, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 181/2000 debbono verificare l'effettiva permanenza nello stato di disoccupazione, con le seguenti modalità:

- sulla base delle comunicazioni di cui all'art. 4-*bis* del medesimo d.lgs. n. 181/2000 o di altre informazioni fornite dagli organi di vigilanza; in altre parole, i centri per l'impiego attingendo alle comunicazioni obbligatorie cui sono vincolati i datori di lavoro che assumono, licenziano e gestiscono il rapporto di lavoro, verificano se la persona presentatasi ai servizi come disoccupata abbia reperito, frattanto, un lavoro;

- in relazione al rispetto delle misure concordate con il disoccupato; si tratta del patto di servizio e del piano di azione individuale, veri e propri contratti, con i quali i servizi per il lavoro e il disoccupato concordano di svolgere una serie di azioni periodiche, considerate utili per il reimpiego.

Come minimo, i servizi per il lavoro debbono offrire un colloquio di orientamento entro 3 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione e proposte di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale; le Regioni con proprie direttive specificano quali altre possibili misure adottare ed esse confluiscono nel patto di servizio e nel piano di azione individuale.

Si comprende, allora, come nell'accezione formale di disoccupato espressa oggi dalla legge, il dato fondamentale consista nell'obbligazione assunta dal disoccupato di svolgere quella serie di attività utili per la ricerca attiva di lavoro.

Non è, allora, disoccupato chi, pur essendo privo

di un lavoro, non abbia l'intenzione di assoggettarsi o, comunque, rispettare le obbligazioni contratte con il patto di servizio e il piano di azione individuale.

Si evince, dalla breve analisi fin qui condotta, che vi sono comunque tre atti (di diritto comune, non provvedimenti amministrativi) dai quali si desume la condizione di disoccupato:

- la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, rilasciata al centro per l'impiego quando ci si presenta al servizio per la ricerca;

- il patto di servizio, il contratto "quadro", col quale il lavoratore si obbliga a svolgere il "pacchetto" di possibili attività necessarie per la ricerca attiva di lavoro;

- il piano di azione individuale, che seleziona le varie misure di politica attiva previste dalle regioni, personalizzandole per la specificità delle esigenze del singolo lavoratore.

Ora, il legislatore considera questi tre atti come elementi inscindibili di un unico negozio giuridico, che si avvia su iniziativa del disoccupato mediante la presentazione al servizio per il lavoro e il rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità, passa per l'accertamento ufficiale di tale dichiarazione da cui deriva l'inserimento nella banca dati e si definisce con la sottoscrizione degli strumenti contrattuali veri e propri del patto di servizio e del piano di azione individuale.

È proprio questa concezione "univoca" del processo di attestazione dello stato di disoccupazione, però, da considerare – probabilmente – all'origine del rigonfiamento delle anagrafiche dei disoccupati. Rigonfiamento che sfasa i numeri e rende, in astratto, un'impresa impossibile per i servizi per il lavoro tanto la verifica del permanere dello stato di disoccupazione, quanto l'effettivo presidio del patto di servizio e del piano di azione individuale.

I dati, infatti, sono chiarissimi: la media stimata di disoccupati per centro per l'impiego in Italia è di 2794; in media in Italia ogni operatore dei centri per l'impiego dovrebbe prendersi cura di 151 disoccupati⁽⁴⁾: poiché, in un anno, le attività di presidio dei disoccupati sono almeno 3, ciascun operatore dovrebbe assicurare una media di 453 annua tra colloqui, proposte di lavoro e attività di orientamento, trascurando totalmente le altre attività che occupano tempo, in particolare quelle a sportello.

Il quantitativo medio di disoccupati e il numero di

azioni da compiere risultano talmente elevati, rispetto alla forza lavoro esistente nei centri per l'impiego, che la verifica sull'effettivo permanere sullo stato di disoccupazione può essere effettuata solo per una percentuale limitata di coloro che risultano inseriti nelle liste.

In altre parole, laddove una persona priva di lavoro dichiara di essere disponibile alla ricerca effettiva, stipulando anche patto di servizio e piano di azione individuale, pur non avendo una concreta volontà in tal senso, risulta poi molto difficile controllare l'effettività delle sue dichiarazioni, allo scopo di adottare la misura della cancellazione dalle anagrafiche. Non risulta oggettivamente sufficiente la raccolta delle intenzioni al momento del colloquio di accoglienza.

Non solo. Il lavoro dei centri per l'impiego risulterebbe inutilmente duplicato. Infatti, per un verso dovrebbero inserire nelle anagrafiche e stipulare accordi con persone in realtà per nulla intenzionate a cercare realmente lavoro; per poi, dopo, procedere a cancellarle. È un po' come la provocazione keynesiana dello scavo e successivo riempimento di buche, per tenere alto il Pil di una nazione.

La presenza contemporanea, però, della concezione della disoccupazione non come stato di fatto, bensì come accertamento di diritto, da parte degli enti del servizio sanitario, nonché della consapevolezza che le verifiche sul requisito sono insufficienti dà avvio ad un percorso tutt'altro che virtuoso. Le persone, infatti, che aspirano al beneficio dell'esenzione dal ticket sono indotte dagli enti del servizio sanitario ad inserirsi nelle anagrafiche delle persone disoccupate per esibire la dichiarazione sostitutiva di disoccupazione (quando non il certificato, che molti enti continuano a richiedere). I centri per l'impiego, pertanto, si vedono costretti ad inserire nelle anagrafiche migliaia di persone che dichiarano una disponibilità immediata al lavoro solo formale, ingrossando le banche dati e determinando un lavoro agli sportelli di accoglienza sproporzionato e, in ogni caso, non funzionale al compito principale che i centri dovrebbero assolvere, cioè attivare misure di ricerca attiva di lavoro.

Il sistema, evidentemente, manca in qualcosa. Si è fatto eccessivo affidamento sulla dichiarazione di immediata disponibilità come elemento discriminante tra il disoccupato meritevole delle azioni di

accompagnamento al lavoro e quello che, invece, pur non lavorando non ha la seria intenzione di cercare lavoro. Si afferma in dottrina, infatti, che a seguito della presentazione della persona al centro per l'impiego e del rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità, l'operatore del centro per l'impiego dovrebbe verificare l'esistenza "dell'elemento psicologico" ⁽⁵⁾ della dichiarazione, per poi procedere alla stipulazione del patto di servizio e del piano di azione individuale. Sembra, tuttavia, evidente eccessivamente ottimistico immaginare che l'operatore del centro per l'impiego possa valutare la serietà della dichiarazione di disponibilità del lavoratore. Occorrerebbe chiedersi, scartato l'impiego della macchina della verità o dell'iniezione di fortissime dosi di pentotal, quali mezzi concreti abbia l'operatore per giudicare l'elemento psicologico e come potrebbe rifiutare, con quali motivazioni tecnico-giuridiche, l'inserimento nella banca dati di una persona che dichiara di essere disposta a cercare lavoro e stipula perfino patto di servizio e piano di azione individuale, pur non essendo affatto intenzionata a rispettare le obbligazioni conseguenti. Solo la verifica successiva potrebbe disvelare il reale atteggiamento psicologico. Dandosi vita, dunque, al circolo vizioso di inserimenti nelle banche dati utili solo per ottenere benefici assistenziali, che tuttavia sono destinati a successive cancellazioni a seguito dei controlli.

A cagionare queste disfunzioni è, come anticipato sopra, la considerazione unitaria di dichiarazione di immediata disponibilità ed accordo con i servizi sulle modalità di ricerca di lavoro. È proprio la dichiarazione di disponibilità l'atto richiesto nella maggior parte dei casi dagli enti del servizio sanitario, per l'esenzione dal ticket.

Tuttavia, ai fini delle attività cui sono chiamati i centri per l'impiego, la dichiarazione di immediata disponibilità ha un valore piuttosto relativo, anzi quasi nullo. In effetti, è solo con la stipulazione del patto di servizio (dettagliato dal piano di azione individuale) che i centri per l'impiego si vincolano a svolgere le azioni di aiuto nella ricollocazione nel mercato del lavoro, che a sua volta il disoccupato si obbliga a rispettare.

La dichiarazione di immediata disponibilità, insomma, ai fini dell'erogazione dei servizi nel mercato del lavoro non pare avere una funzione decisiva. Tanto è vero che la stessa legge richiede che

vi sia il successivo accordo sulle modalità di ricerca.

Nell'ottica del legislatore, forse impropriamente espressa dalla norma, il disoccupato meritevole delle tutele apprestate dai centri per l'impiego è chi, oltre ad essere privo di lavoro lo cerchi effettivamente. È decisivo, allora, il patto di servizio, non certamente la dichiarazione di disponibilità.

Il discrimine, allora, tra disoccupato vero e proprio, che chiede servizi ai centri per l'impiego, sta non nella dichiarazione di disponibilità, bensì nella stipulazione dell'accordo sulle modalità di ricerca attiva.

A sua volta, però, ai fini dell'erogazione di aiuti e sussidi, come l'esenzione dal ticket oppure i molti altri interventi erogati dai servizi sociali dei comuni, la circostanza che la persona stia compiendo azioni di effettiva ricerca di lavoro non pare abbia particolare rilievo. Questo, perché i benefit come l'esenzione dal ticket hanno come presupposto prevalente la situazione reddituale dell'interessato. Nella realtà, in quest'ottica, per le aziende sanitarie (o altri enti come i comuni) è sufficiente esclusivamente l'accertamento della mancanza attuale di lavoro. A questo fine, non ha alcun rilievo il patto di servizio, invece fondamentale per l'avvio dei servizi per il lavoro.

A ben vedere, nemmeno la dichiarazione di immediata disponibilità appare utile, perché essa non determina l'effetto costitutivo della mancanza di lavoro e della connessa carenza di reddito.

Per gli enti che erogano provvidenze assistenziali è più che sufficiente l'accertamento della sola mancanza attuale di lavoro. A questo proposito, sarebbe utile una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà da parte dell'interessato, attestante l'assenza attuale di lavoro, poi verificabile con l'accesso al sistema – per fortuna oggi telematico – delle comunicazioni di lavoro. Poiché, attualmente, nessuna norma contempla tale dichiarazione, si potrebbe attribuire detto valore alla dichiarazione di immediata disponibilità, scindendola dal resto. Tale dichiarazione, allora, potrebbe essere rilasciata direttamente alle aziende del sistema sanitario o agli altri enti, senza richiedere il passaggio al centro per l'impiego, laddove essa sia volta solo alla prestazione assistenziale e non abbia come scopo l'attivazione delle misure di ricerca di lavoro.

Le persone eviterebbero di fare giri inutili tra uffici;

il sistema sarebbe semplicemente verificabile; le anagrafiche dei disoccupati si svuoterebbero; le attività di sportello dei centri per l'impiego si ridurrebbero a beneficio delle altre funzioni di promozione dell'incontro domanda/offerta di lavoro; il circolo vizioso di inserimenti e successive cancellazioni dalle banche dati si interromperebbe.

Una dichiarazione di attuale mancanza di lavoro rilasciata esclusivamente agli enti preposti alla cura della salute o ad interventi socio-assistenziali, non connessi direttamente con la ricerca attiva di lavoro, contribuirebbe a fare definitiva chiarezza nel sistema. Probabilmente, il numero dei disoccupati fittizi scenderebbe e tutta un'attività amministrativa improduttiva dei centri per l'impiego potrebbe convertirsi in concreti servizi rivolti a coloro che realmente cercano occupazione.

Luigi Oliveri

Dirigente Coordinatore

Area Servizi alla persona e alla comunità
della Provincia di Verona

Note

⁽¹⁾ Sul problema, vedasi S. ROSATO, *Stato di disoccupazione*, in *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 271-279.

⁽²⁾ In www.ministerosalute.it, Sezione Temi, *Esenzione dal Ticket*.

⁽³⁾ Nella realtà, lo stato di disoccupato non è mai dipeso da un provvedimento di carattere costitutivo. La disoccupazione è un fatto, determinato dalla mancanza o dalla perdita di un lavoro. L'iscrizione alle liste, prima, la dichiarazione di disponibilità alla ricerca attiva, oggi, sono solo strumenti per la ricerca, che presuppongono la condizione di disoccupato e, lungi dal determinarla, la evidenziano.

⁽⁴⁾ R. CICCIOMESSERE, M. SORCIONI, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, *Italia lavoro*, in *Boll. Adapt*, 2009, n. 24, www.adapt.it.

⁽⁵⁾ S. ROSATO, *op. cit.*, 275.