

L'anagrafe dei lavoratori e lo stato di disoccupazione

di Silvia Spattini

1. Le novità normative su l'anagrafe dei lavoratori e lo stato di disoccupazione

Nonostante l'articolo 3 del decreto-legge n. 34/2014 sia rubricato *Elenco anagrafico dei lavoratori*, vengono invero apportate modifiche non soltanto all'anagrafe dei lavoratori, ma anche ad un aspetto procedurale per l'ottenimento dello stato di disoccupazione.

Tecnicamente, la prima modifica normativa apportata dal comma 1 dell'articolo in commento è relativa all'articolo 4, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442. Nello specifico, esso riguarda il campo di applicazione dell'anagrafe dei lavoratori. Se la norma previgente indicava genericamente «le persone», la modifica normativa ha inteso circoscrivere l'accesso all'elenco anagrafico dei lavoratori alle persone che siano presenti legalmente sul territorio italiano, per cui la nuova formulazione individua come destinatari della possibilità di iscrizione all'elenco anagrafico i cittadini italiani, comunitari e stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. A ben vedere, benché al comma 1 dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, si facesse riferimento genericamente a «persone», gli altri commi del medesimo articolo si riferivano già a «lavoratori nazionali e comunitari» e a «lavoratori stranieri in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato».

Il comma 2 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 34/2014 modifica invece l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, riguardante l'acquisizione dello stato di disoccupazione. In questo caso, si introduce una facilitazione per i lavoratori disoccupati che intendono acquisire

lo stato di disoccupazione, ora possibile non soltanto presentandosi al servizio per l'impiego competente per ambito territoriale con riferimento al domicilio del lavoratore, ma rivolgendosi a qualsiasi servizio competente nel territoriale nazionale.

2. L'anagrafe dei lavoratori

L'elenco anagrafico è un sistema di registrazione dei lavoratori in cerca di un'attività lavorativa, indipendentemente dalla loro situazione di inoccupati, disoccupati o occupati, che intendono avvalersi dei servizi erogati dai servizi per l'impiego¹ (articolo 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000). Fu introdotto in sostituzione delle liste di collocamento in funzione della riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego in occasione dell'eliminazione del monopolio pubblico del collocamento (decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469).

Con il passaggio dallo svolgimento di una funzione pubblica a servizio pubblico diretto a realizzare un effettivo incontro tra domanda e offerta di lavoro, si richiedeva ai nuovi centri per l'impiego di assumere un ruolo attivo e propositivo per realizzare tale nuovo compito. In questa ottica, lo stesso decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, elenca le attività e funzioni attribuite ai centri per l'impiego, quali: la preselezione, la programmazione e il coordinamento di iniziative volte a incrementare l'occupazione, nonché a incentivare e supportare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Tuttavia, permanevano nell'ordinamento disposizioni normative relative al libretto di lavoro e alle liste di collocamento che mantenevano legati i nuovi centri per l'impiego alle vecchie procedure amministrative ereditate dal passato e alla gestione burocratica del collocamento, invece che agevolarli nell'assunzione del ruolo promozionale e di servizio che si voleva loro attribuire.

Per uscire da tale situazione il legislatore predispose un disegno riformatore che intendeva portare a compimento la modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, nella direzione di un miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e della promozione di misure volte all'inserimento nel mercato del lavoro, mettendo i centri per l'impiego nelle condizioni di

¹ La normativa, in realtà, fa riferimento ai servizi competenti ovvero ai centri per l'impiego ed altri organismi autorizzati o accreditati a cui siano demandate le specifiche funzioni, ma di fatto tale compito è svolto unicamente dai servizi pubblici per l'impiego.

assumere effettivamente il ruolo attivo e promozionale che veniva loro richiesto.

In considerazione della possibilità di assunzione diretta dei lavoratori da parte dei datori di lavoro (legge 28 novembre 1996, n. 608) e dell'abolizione del monopolio pubblico del collocamento, le relative liste perdevano la loro funzione principale di stabilire la precedenza per l'avvio al lavoro. Per questa ragione, l'idea di riforma prevedeva l'abrogazione delle liste di collocamento e del libretto di lavoro per essere sostituite dall'elenco anagrafico e dalla scheda professionale², quali strumenti maggiormente adeguati al nuovo ruolo attribuito ai servizi pubblici. Conseguentemente, si prevedeva l'introduzione di una nuova definizione di stato di disoccupazione (articolo 2, decreto legislativo n. 181/2000), che non coincideva più con l'iscrizione alle liste di collocamento, ma che in particolare doveva prevedere l'immediata disponibilità al lavoro, in un'ottica di incentivazione e responsabilizzazione dei lavoratori in cerca di occupazione.

Benché l'intervento fosse stato concepito come unitario, venne suddiviso in due provvedimenti, entrati in vigore nell'ordine inverso in cui avrebbero dovuto essere applicati. Il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, attribuiva alle Regioni la competenza di definire gli obiettivi e gli indirizzi operativi dei servizi per l'impiego al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione. L'attenzione era rivolta in particolare alla disoccupazione di lunga durata, per contrastare la quale il decreto individuava interventi di politica attiva del lavoro, come interviste periodiche dirette a realizzare colloqui di orientamento ovvero a proporre iniziative di inserimento lavorativo o di formazione e/o riqualificazione professionale. Tale decreto ha inoltre introdotto la nuova definizione di stato di disoccupazione, insieme alle nuove regole per il suo accertamento, conservazione o perdita, basate, in linea con gli indirizzi comunitari.

Il decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, contenente il regolamento per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori, introduceva invece l'elenco anagrafico (articolo 4) e la scheda professionale (articolo 5), destinati a sostituire rispettivamente le liste di collocamento e il libretto di lavoro. Tale decreto però passò solo parzialmente il vaglio della Corte dei Conti, che in particolare stralciò le disposizioni abrogative della normativa previgente, tra cui appunto anche le

² La scheda professionale, rilasciata dal servizio competente (tendenzialmente il centro per l'impiego) deve contenere le informazioni relative all'istruzione, alla formazione e alle esperienze professionali del lavoratore (art. 5, d.P.R. n. 442/2000).

liste di collocamento e il libretto di lavoro. La mancata abrogazione determinò, quindi, la convivenza della nuova disciplina con la normativa in materia di liste di collocamento e di libretto di lavoro. Sopravvivevano, pertanto, le procedure amministrative tipiche del “vecchio” collocamento che si era inteso riformare, per cui se da un lato era stata istituita l’anagrafe dei lavoratori, dall’altro permaneva l’obbligo della loro iscrizione nelle liste di collocamento. Solo con il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, si rimediarono le distorsioni dovute alla compresenza di due sistemi attraverso l’esplicita abrogazione delle liste di collocamento ordinarie e speciali (ad eccezione delle liste di mobilità, di collocamento mirato delle categorie protette, e dei lavoratori dello spettacolo, quest’ultima poi abrogata) e del libretto di lavoro, nonché con l’affermazione definitiva dell’assunzione diretta e libera, grazie all’abrogazione del principio di richiesta numerica (articolo 14, legge n. 264/1949) e di quella nominativa (articolo 25, comma 1, legge n. 223/1991), fino a quel momento ancora in vigore e in particolare l’abrogazione dell’obbligo di assunzione dei lavoratori iscritti alle liste di collocamento (articolo 11, comma 2, legge n. 264/1949).

3. L’acquisizione dello stato di disoccupazione

Nell’ottica della promozione della ricerca attiva di un’occupazione da parte dei lavoratori disoccupati, l’articolo 2 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, definisce le condizioni per l’acquisizione dello stato giuridico di disoccupato, che si basa principalmente sul requisito dell’immediata disponibilità al lavoro.

Tale norma fu introdotta nell’evoluzione della regolamentazione dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro e della gestione dei servizi pubblici, in collegamento con il superamento delle liste di collocamento. Si intendeva abbandonare l’impostazione passiva secondo la quale veniva considerata disoccupata la persona semplicemente priva di occupazione e iscritta alle liste di collocamento. La nuova definizione consentiva invece ai servizi pubblici per l’impiego di classificare come disoccupati soltanto i lavoratori effettivamente interessati ad entrare nel mercato del lavoro.

Inoltre, si rafforzò il legame tra la conservazione dello stato di disoccupazione e il rispetto delle misure di politiche attive (formazione, riqualificazione professionale, programmi di reinserimento lavorativo) concordate tra il lavoratore disoccupato e i servizi competenti, pena il decadimento dai trattamenti previdenziali.

A seguito della dichiarazione ai centri per l'impiego (e più in generale i servizi competenti) della propria disponibilità al lavoro, attraverso il patto di servizio sono definiti diritti e doveri delle parti. Nello specifico, sono da un lato precisate le condizioni generali dell'erogazione dei servizi e delle misure di politica del lavoro da parte del centro per l'impiego, dall'altro le modalità di fruizione dei medesimi da parte del lavoratore, compresi gli impegni che il lavoratore si assume in riferimento alla ricerca di un impiego, alla partecipazione a programmi e azioni diretti al suo inserimento nel mercato del lavoro, nonché ai colloqui fissati dai servizi competenti. La mancata partecipazione, senza giustificato motivo, agli incontri e alle convocazioni dei centri per l'impiego nell'ambito degli interventi diretti al reinserimento del lavoratore costituiscono ragioni per la perdita dello stato di disoccupazione e relativi benefici e agevolazioni.

Ora, la novella del comma 1 dell'articolo 2 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, vuole favorire i lavoratori e eliminare vincoli all'acquisizione dello stato di disoccupazione e pertanto sia alle misure e ai servizi ad esso collegati sia alla ricerca di una occupazione, prevedendo che i lavoratori possano rivolgersi ad ogni servizio competente sul territorio italiano e non necessariamente al servizio competente per territorio con riferimento al domicilio del lavoratore.

4. Nota bibliografica

S. Rosato, *Anagrafe dei lavoratori e soppressione delle liste di collocamento (art. 2)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 255-269 spiega l'introduzione dell'anagrafe dei lavoratori e la soppressione delle liste di collocamento nell'ottica della modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego e del passaggio dalla funzione pubblica a servizio pubblico.

La perdita della funzione principale delle liste di collocamento nello stabilire la precedenza per l'avvio al lavoro a seguito dell'abolizione del monopolio pubblico del collocamento è chiarita da S. Vergari, *Collocamento e procedure: vecchie eredità e nuove prospettive*, in F. Carinci, R. De Luca Tamajo, P. Tosi, T. Treu (a cura di), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato* in *QDLRI*, 1999, n. 22, 62-63.

La permanenza del vecchio sistema di gestione delle tradizionali liste del collocamento pubblico e dei nuovi servizi per l'impiego, con l'anagrafe dei lavoratori, è descritta da M. Tiraboschi, *Problemi e prospettive in tema di*

riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, in M. Tiraboschi (a cura di), La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego, Giuffrè, Milano, 2003, 18.

Con riferimento all'acquisizione dello stato di disoccupazione, si veda S. Rosato, *Stato di disoccupazione (art. 3)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 275.