

# L'accertamento dello stato di disoccupazione in Sicilia

**Vincenzo Silvestri** *Consulente del lavoro in Palermo*

*Il Ministero del lavoro con risposta ad interpello n. 49/2008 è recentemente intervenuto su una delicatissima vicenda relativa alla certificazione dello status di disoccupazione.*

*I consulenti del lavoro siciliani hanno immediatamente posto all'attenzione dell'Assessore al lavoro, le gravi complicità che possono derivare in Sicilia dall'attuazione di tale risposta ad interpello. E ciò sia per l'operatività dei Centri per l'impiego, che per l'impatto occupazionale*

Ci sia consentito, in premessa, un breve riepilogo della vicenda.

Le assunzioni agevolate di cui alla legge n. 407 del 1990, prevedono lo sgravio triennale in caso di instaurazione di rapporto di lavoro a tempo indeterminato con lavoratore disoccupato da almeno 24 mesi.

In vigore della legge n. 56/1987 la certificazione dello status di disoccupazione avveniva mediante aggiornamento di apposite liste, dove veniva registrata la vita lavorativa del cittadino/lavoratore. In particolare, la permanenza nella lista di disoccupazione e l'accumulo dello stato di anzianità era subordinata alla «timbratura» di un cartellino con il quale il disoccupato era tenuto a presentarsi periodicamente e personalmente alle date stabilite dallo stesso ufficio.

A partire dalla legge n. 608/1996 è iniziata una progressiva smobilitazione dei Centri per l'impiego, per lo meno per le funzioni tipiche: regionalizzazione e liberalizzazione, infatti, sono le nuove direttrici verso cui tende tutta la nuova legislazione di riferimento (Dlgs n. 469/1997, art. 45, legge n. 144/1999, Dlgs n. 181/2000 e Dlgs n. 297/2002).

In questo «vortice» normativo si sono persi dei «pezzi» del mosaico, uno dei quali proprio quello relativo all'accertamento dello stato di disoccupazione. D'ora in avanti il disoccupato è quel «soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti» (articolo 1, comma 2, lett. c),

Dlgs n. 181/2000 così come modificato dal Dlgs n. 297/2002).

Già da questa definizione del disoccupato emerge un ruolo attivo ed importante dei Centri per l'impiego, nel riconoscimento della qualifica di disoccupato: non basta più apporre un timbro per confermare periodicamente la loro disoccupazione, ma occorre che si concordi con lo stesso un programma di attività per la ricerca del lavoro e, se questo programma non viene rispettato, può essere disconosciuta la qualifica di disoccupato con tutto ciò che consegue in termini di perdita dei benefici e delle provvidenze connesse allo stato di disoccupato (articolo 2, comma 4, e articolo 4, Dlgs n. 181/2000 così come modificato dal Dlgs n. 297 del 2002).

Criteri specifici per l'accertamento dello stato di disoccupazione dovranno essere stabiliti dalle singole Regioni in attuazione di quanto previsto dagli artt. 2 e 4 del Dlgs n. 181/2000.

Il difetto maggiore di tali disposizioni è stato quello di non avere previsto un adeguato regime transitorio per una lettura coordinata di tutta la materia, soprattutto alla luce del fatto che continuavano ad applicarsi misure agevolative (come l'articolo 8, comma 9, della legge n. 407/1990) che richiedevano non solo lo stato di disoccupazione, ma anche una certa anzianità dello stesso.

In buona sostanza l'abolizione delle liste di collocamento, a partire dal 30 gennaio 2003, ha di fatto impedito ai Centri per l'impiego di poter certificare lo status di disoccupazione necessario per accedere ai benefici contributivi suddetti.

Nel tentativo di superare queste problematiche la Regione Siciliana ha stipulato un protocollo d'intesa, in data 10 giugno 2003, con l'Inps mediante il quale si è convenuto che il lavoratore avrebbe presentato al Centro per l'impiego una autocertificazione ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 attestante lo stato di disoccupazione da almeno 24 mesi.

Il Centro per l'impiego avrebbe apposto in calce alla stessa un'attestazione che dagli atti dell'ufficio non risultavano assunzioni relative al lavoratore in questione ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 608 del 1996, a partire dal 29 gennaio 2003.

L'Inps ha recepito le suddette disposizioni, rendendole operative su tutto il territorio nazionale, con circolare n. 117/2003.

Il 10 dicembre 2003 la Conferenza Unificata Stato Regioni ratifica un accordo con il Ministero del lavoro, con il quale fornisce alcune importanti risposte agli interrogativi introdotti dalla riforma del collocamento.

Si è ritenuto utile elaborare dei criteri validi per tutte le Regioni, al fine di uniformarne i comportamenti. In particolare:

- ai fini dell'acquisizione e conservazione dello stato di disoccupazione, il reddito minimo annuale da lavoro è quello escluso da imposizione (art. 4, comma 1, lettera a), Dlgs n. 181/2000) sulla base del limite dei parametri fissati dalle vigenti norme fiscali;

- il reddito è quello acquisito a seguito della dichiarazione di immediata disponibilità resa al Centro per l'impiego (articolo 2, comma 1, Dlgs n. 181/2000) e riferito all'anno solare (1° gennaio-31 dicembre) in corso;

- lo stato di disoccupazione è compatibile con la percezione di un reddito non superiore alle soglie suddette, quindi, in casi di lavoratori assunti con contratto a tempo determinato non superiore a otto mesi, o quattro se giovani (e a maggior ragione con contratto part-time), nei casi in cui non si superi il suddetto limite reddituale si applicherà il principio della conservazione e non della sospensione dello stato di disoccupazione.

In relazione a quest'ultimo principio, in coerenza sempre alla compatibilità tra soglia massima di reddito e stato di disoccupazione, lo stesso è analogicamente estensibile anche alle ipotesi di lavoratori assunti a tempo indeterminato che abbiano comunque percepito nell'anno solare un reddito entro il limite fiscale di cui sopra (ipotesi confermata dal Ministero come si vedrà più avanti).

L'Assessorato regionale al lavoro della Regione Siciliana, supportato anche dall'azione incisiva dei rappresentanti regionali dei consulenti del lavoro, alla luce dei dubbi che erano ancora presenti, ha ritenuto opportuno pervenire ad un ennesimo protocollo di intesa tra Inps e parti sociali, sfociato poi in un atto di indirizzo interpretativo ed applicativo n. 1662 del 17 dicembre 2004.

Con tale atto di indirizzo la Regione Siciliana risolve il problema relativo al termine di presentazione della dichiarazione di disponibilità da parte del lavoratore.

Con un ragionamento, assolutamente condivisibile, viene sostenuto che il termine di cui al comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, sia da intendere ordinatorio e

non perentorio, per tali motivi: «...la ragione consiste nella mancata previsione di una qualsivoglia comminatoria di sanzione in capo al soggetto che non rispetta il termine. La norma *de qua*, infatti, non prevede alcuna sanzione né decadenza da benefici o diritti né espressamente né implicitamente: si limita a disporre un termine per "l'accertamento della condizione di cui all'articolo 1, comma 2, lett. c)" - cioè lo stato di disoccupazione (attuale e non storico) che, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, può parimenti - e ordinariamente - essere accertato in qualunque momento attraverso la medesima procedura non soggetta a termine. In altri termini se il legislatore avesse voluto legare alla produzione di una istanza entro un certo termine il mantenimento di una anzianità di disoccupazione avrebbe dovuto, a parere dello scrivente, prevederlo espressamente. Di contro non sembra possibile fare decadere un soggetto da uno *status* (disoccupato di lunga durata) senza un'espressa previsione normativa.

Tuttavia quale termine ordinatorio lo scrivente ritiene debba intendersi quello utile per richiedere l'erogazione di servizi da parte dell'amministrazione pubblica e, pertanto, ai fini organizzativi dell'apparato amministrativo, sembra utile fissarlo, da ultimo, nel 29 gennaio 2005».

In buona sostanza la tesi accolta dall'Assessorato al lavoro della Regione Siciliana è quella che considera lo stato di disoccupazione una situazione oggettiva di fatto che pesa sul lavoratore, indipendentemente dalla circostanza che sia stata portata a conoscenza dei Centri per l'impiego.

Il lavoratore, quindi, che non dichiara la propria disponibilità al lavoro nei termini fissati dalla legge nazionale e/o regionale, non per questo perde la propria anzianità di disoccupazione che di fatto si è realizzata.

Potrà perdere, eventualmente, il diritto ad usufruire dei nuovi servizi per l'impiego che il collocamento pubblico è tenuto ad offrire a chi si presenta regolarmente preso gli stessi uffici.

Risolto questo dubbio, l'atto di indirizzo in commento prevede anche la compilazione di un'auto-certificazione da parte del lavoratore che attesti il proprio stato di disoccupazione con l'indicazione del reddito percepito nell'anno in corso e nel biennio precedente, secondo le indicazioni fornite dalla Conferenza Unificata Stato Regioni nell'accordo del 10 dicembre 2003.

Il Centro per l'impiego, acquisita tale documentazione, provvederà, dopo i controlli di rito, a rilasciare apposita certificazione in ordine ai mesi di

anzianità di disoccupazione posseduti dal lavoratore.

La suddetta certificazione integrerà proprio quanto richiesto dall'Inps per autorizzare al conguaglio contributivo degli sgravi di cui alla legge n. 407/1990 (ma anche per gli altri sgravi che comunque richiedano una tale procedura).

### **La situazione siciliana e la risposta ad interpello del Ministero del lavoro**

Questa è la situazione nella Regione Sicilia al momento della pubblicazione dell'interpello del Ministero del lavoro n. 49/2008 (in *Guida al Lavoro* n. 40/2008, pag. 65), il quale rimescola le carte e riporta le lancette dell'orologio all'indietro di 5 anni.

La tesi sostenuta del Ministero, infatti, è opposta a quella indicata nella nota di indirizzo regionale sopra accennata, in quanto ritiene che *«per la fruizione dei predetti benefici contributivi è condizione imprescindibile l'attestazione da parte del Centro per l'impiego circa la permanenza del soggetto interessato nello stato di disoccupazione»*.

*Al riguardo, va rilevato che esigenze pubblicistiche di certezza implicano che solo nel momento in cui l'interessato dichiara il proprio stato di disoccupazione al Centro per l'impiego si ha certezza della immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa da parte del medesimo e che, pertanto, solo in detto momento è possibile attestare la permanenza nello stato di disoccupazione»*.

*In base a tale argomentazione si ritiene pertanto che per stabilire il momento dal quale decorre lo status di disoccupazione/inoccupazione, ai fini dei benefici contributivi ex legge n. 407/1990, occorre necessariamente avere riguardo esclusivamente alla data di presentazione da parte dell'interessato della dichiarazione prevista dal menzionato articolo 3 del Dlgs n. 297/2002 al competente Centro per l'impiego»*.

La tesi del Ministero del lavoro non è condivisibile sotto diversi punti di vista.

La condizione di stato di disoccupazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 181/2000, deve essere comprovata dalla presentazione dell'interessato presso il servizio competente nel cui ambito territoriale si trova il domicilio del medesimo, accompagnata da una dichiarazione, ai sensi del Dpr n. 445/2000, che attesti

l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta dal soggetto, nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa.

*«Tale disponibilità, deve essere formalizzata - come ha affermato lo stesso Ministero del lavoro<sup>(1)</sup> - attraverso un'apposita dichiarazione che il lavoratore deve presentare al Centro per l'impiego nel cui ambito territoriale si trova domiciliato, ai sensi dell'art. 3 del menzionato decreto»*. Del resto - è sempre il Ministero<sup>(2)</sup> ad averlo affermato - *«lo status di disoccupato rientra tra le condizioni legali per le quali è possibile utilizzare lo strumento dell'autocertificazione attraverso la Dichiarazione Sostitutiva di Certificazione, ai sensi del Dpr n. 445/2000»*.

Le affermazioni del Ministero derivano dalla previsione di cui al comma 5 del citato articolo 2, che prevede espressamente che nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari e i gestori di pubblici servizi, lo stato di disoccupazione è comprovato con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato ai sensi del Dpr n. 445/2000.

Ora, se è necessario che il soggetto si rechi presso il Centro per l'impiego per fornire la disponibilità, tale aspetto però non risulterebbe decisivo, ai fini dell'accertamento dello status di disoccupato, in quanto sarebbe in contraddizione con lo spirito del Dlgs n. 297/2002 che, modificando il Dlgs n. 181/2000, ha soppresso le liste del collocamento (se si aderisse a diversa interpretazione, infatti, si reintrodurrebbe una sorta di iscrizione che, invece, il decreto citato ha inteso eliminare).

Ma oltre alle finalità della norma, giova evidenziare che l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 181/2000 prevede che *«la presentazione dell'interessato presso il servizio competente»* serve a comprovare uno status.

Orbene, comprovare vuol dire confermare una situazione già esistente (quindi non una valenza costitutiva bensì confermativa). Del resto, a conferma di tale interpretazione, il legislatore richiede che il lavoratore *«attesti l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta (...), nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa»*.

È chiaro, ad avviso di chi scrive, che l'attestazione del soggetto dell'attività lavorativa svolta in precedenza non può che servire a dichiarare la data (anche pregressa) ai fini della decorrenza, con possibilità per i Centri di prendere atto (ed eventualmente verificare) i contenuti della dichiarazione

(1) Istanza di interpello nota prot. n. 25/1/0005516 del 13.11.2006.

(2) Cfr. istanza di interpello nota prot. n. 25/1/0005516.

sostitutiva e la decorrenza dello *status* di disoccupato dichiarata dal soggetto.

Quindi, il soggetto, attraverso la dichiarazione sostitutiva, può indicare da quando si trova disoccupato e tale data deve essere considerata valida ai fini della decorrenza di uno *status*. Appunto, uno *status* esistente e confermato (*rectius*: comprovato) mediante una dichiarazione e la presentazione presso i Centri per la immediata disponibilità.

Si segnala ancora che lo stesso Ministero del lavoro, con risposta ad un quesito dell'Ordine dei Consulenti del lavoro di Isernia (nota n. 2693 del 14 novembre 2005), ha ritenuto condivisibilmente legittima l'agevolazione anche per coloro che risultano assunti (e quindi senza dichiarazione di disponibilità) a condizione che rispettino i limiti di reddito.

Inoltre, sempre il Ministero del lavoro, con altro interpello prot. n. 25/1/0005516 si è occupato dello stato di disoccupazione del lavoratore a seguito della riforma del collocamento contenuta nel Dlgs n. 297/2002, evidenziando come la riforma vada nella direzione della semplificazione delle procedure attraverso la *«possibilità di utilizzare lo strumento dell'autocertificazione»*.

Sottolinea, quindi, come diventa elemento rilevante la verifica dello stato di disoccupazione del lavoratore che, ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 297/2002 è definito quale *«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»*.

*«Tale disponibilità, deve essere formalizzata - prosegue il Ministero - attraverso un'apposita dichiarazione che il lavoratore deve presentare al Centro per l'impiego nel cui ambito territoriale si trova domiciliato, ai sensi dell'articolo 3 del menzionato decreto»*.

Del resto - è sempre il Ministero ad affermarlo - *«lo status di disoccupato rientra tra le condizioni legali per le quali è possibile utilizzare lo strumento dell'autocertificazione attraverso la Dichiarazione Sostitutiva di Certificazione, ai sensi del Dpr n. 445/2000»*.

In riferimento a quest'ultima citazione con la risposta all'interpello n. 49/2008 in commento, lo stesso Ministero entra in contraddizione rispetto ad una linea di deregolamentazione che il legislatore ha propugnato ed auspicato, avendo rimarcato la preminenza «pubblicistica» all'accertamento dello stato di disoccupazione.

In ambito strettamente europeo, com'è noto, per il rispetto del principio cardine dell'Unione eu-

ropea di omogeneità delle discipline degli Stati membri di interesse comunitario e, in particolare, per il conseguimento del fine della libera circolazione dei lavoratori, si è condannato (sentenza della Corte di Giustizia europea, emessa l'11 dicembre 1997 nella causa C-55/96, a seguito di questione pregiudiziale sollevata dalla Corte d'Appello di Milano) lo Stato italiano per la permanenza dell'istituto del monopolio pubblico del collocamento, censurato appunto in quanto suscettibile di dar luogo ad «abuso di posizione dominante».

Per la Corte di giustizia europea l'ufficio pubblico di collocamento è un'impresa che gode di una posizione dominante che diventa abusiva quando, non essendo «palesamente in grado di soddisfare, per tutti i tipi di attività, la domanda esistente sul mercato del lavoro», provoca una limitazione alla prestazione del servizio.

### **Osservazioni conclusive**

In conclusione, allo stato attuale il dettato normativo di cui in premessa fa discendere che l'unico parametro che può far perdere lo stato di disoccupazione risulta quello previsto nella citata Conferenza Unificata Stato Regioni del 1° dicembre 2003, ovvero quello del superamento del reddito minimo escluso da imposizione in quanto eventuali altri criteri possono essere attuati attraverso apposito provvedimento regionale.

Tale provvedimento per la Regione Sicilia è da considerarsi il protocollo di intesa e la nota di indirizzo di cui sopra.

In virtù di tali disposizioni in Sicilia non si è attuato il principio dell'obbligatorietà della presentazione della dichiarazione di disponibilità al lavoro, per la verifica dell'anzianità di disoccupazione.

Andare a modificare oggi tale sistema, nel senso che vorrebbe il Ministero, significherebbe impedire a tutti coloro che in questi quattro anni hanno osservato le suddette indicazioni della Regione Sicilia, e che magari sono anche potenzialmente destinatari di assunzioni agevolate, di non essere più competitivi nel mercato del lavoro.

Si riterrebbe ciò un'incomprensibile compressione di un diritto previsto dalla legge e dalle disposizioni amministrative regionali in vigore; diritto che non può essere negato da un'interpretazione, per quanto autorevole.

Da non sottovalutare, infine, l'inevitabile ricaduta sul piano occupazionale e sociale, considerato il momento delicatissimo che sta vivendo tutto il mondo produttivo.