

Lavori Socialmente Utili

SOTTOSEGRETARIO **Raffaele Morese**

**CAMERA DEI DEPUTATI
XI COMMISSIONE
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**

AUDIZIONE

Seduta di giovedì 26 ottobre 2000

Audizione del sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale, Raffaele Morese, sulla disciplina relativa ai lavori socialmente utili.

Lascio a disposizione della Commissione alcune [tabelle](#) (se il presidente lo consente, potrebbero essere pubblicate in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna) che riepilogano, al 31 ottobre di quest'anno, la situazione dei soggetti impegnati in lavori socialmente utili, a carico ovviamente del fondo per l'occupazione, precisando che per LSU si intendono anche altri soggetti autofinanziati dagli enti locali. Prendendo come riferimento l'anno intercorso fra il 30 giugno 1999 ed il 30 giugno 2000, si registra una riduzione del numero degli LSU: vi sono 27.500 LSU in meno. Di questi, i soggetti che hanno acceduto al prepensionamento sono 14 mila, pari al 50 per cento, mentre l'altro 50 per cento è fuoriuscito per altri motivi, di stabilizzazione o altro. Degli 82 mila addetti, 20 mila circa sono soggetti LSU presso amministrazioni centrali dello Stato, mentre i soggetti a carico delle regioni sono 62 mila.

Esprimiamo un giudizio positivo sull'efficacia delle norme introdotte dal Parlamento in materia, tutte finalizzate allo svuotamento del bacino degli LSU e che nel giro di un anno hanno prodotto questo avvio delle riduzioni.

Occorre, inoltre, considerare che le stabilizzazioni dei 20 mila soggetti a carico degli enti previdenziali e dei ministeri sono tutte in via di soluzione. Il Ministero di grazia e giustizia è stato autorizzato a procedere ad assunzioni con contratti a tempo determinato: per gli LSU impegnati presso INPS e INPDAP è intervenuta una decisione del Consiglio dei ministri per assunzioni con contratto *part time* a 32 ore. Il Ministero del lavoro, dopo aver depurato il numero degli LSU da quello dei soggetti impegnati presso le province che perverranno a stabilizzazione nel processo di decentramento delle competenze in materia di politiche per il lavoro, ha raggiunto l'accordo con INPS, INPDAP e INAIL per l'utilizzo delle 215 unità residue da stabilizzare. Con il Ministero della pubblica istruzione abbiamo stipulato un accordo per l'utilizzo di tutti i 13 mila soggetti, attraverso la costituzione di cooperative; l'accordo prevede che, oltre a questi 13 mila, altri 6 mila autofinanziati vengano stabilizzati attraverso cooperative. Per quanto riguarda il Ministero per i beni e le attività culturali, oggi sono state inviate le lettere di assunzione da parte di ALES, una società partecipata da Italia Lavoro e da altre società private che assorbono i 1.012 addetti del Ministero per i beni e le attività culturali. Con il Ministero per le politiche agricole abbiamo in corso un processo di stabilizzazione che riguarda l'utilizzo per la prevenzione degli incendi, con la costituzione di una società mista; stiamo predisponendo un piano integrato che, su scala nazionale, dovrebbe poter utilizzare molti più LSU di quanti sono intestati al

Ministero per le politiche agricole. Infine, per le 1.647 unità del Ministero delle finanze stiamo ipotizzando la costituzione di una società mista che opererà ancora per un anno con il Ministero e poi, progressivamente, acquisterà una propria autonomia stipulando accordi con gli enti locali. Si può dunque affermare con certezza che entro il 30 aprile 2001 i 19.729 ministeriali saranno tutti stabilizzati, per cui per essi non vi sarà alcun problema relativamente al 30.4.2001, scadenza fissata dal decreto legislativo n. 81 del 2000.

Abbiamo problemi che si concentrano sui 62 mila LSU a carico delle regioni. Poiché il lavoro di sistemazione è un lavoro *in progress*, oggi tra i 62 mila sono ricompresi molti che sono già avviati verso soluzioni rappresentate da società miste, quali i 5000 LSU impegnati presso il Comune di Napoli, ma che andranno a stabilizzarsi entro aprile.

Vi posso anticipare che, entro aprile, non avremo nessun problema in Lombardia, Valle d'Aosta, Veneto, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna, mentre esistono problemi di superamento del mese di aprile per tutte le altre regioni. Riteniamo, in proposito, che non si debba procedere ad una proroga generalizzata oltre il 30 aprile, ma che sia opportuno prevedere proroghe mirate alle situazioni di ogni singola regione; avremmo, dunque, bisogno di una strumentazione a geometria variabile che ci consenta di concludere le esperienze, in relazione alle difficoltà che le singole realtà incontrano. Nello specifico, ipotizziamo che la stabilizzazione degli LSU delle regioni Piemonte, Toscana, Marche, Umbria e Molise sia possibile entro il 2001, mentre bisogna andare verso il 2002 per tutte le altre regioni, cioè Liguria, Lazio, Abruzzo, Sicilia, Sardegna, Campania, Basilicata, Puglia e Calabria. Pertanto, riteniamo che non si debba modificare il decreto che fissa ad aprile la fine dell'esperienza, ma stiamo predisponendo una norma che ci consenta di stipulare convenzioni con queste regioni. Per quelle regioni con cui si farà l'accordo entro il 2001, vi sarà una convenzione che riattivi il decreto legislativo n. 81 fino al 2001, mentre per le altre si riattiverà tale decreto fino al 2002; per quelle con le quali non si fa convenzione, il decreto decade con la fine di aprile.

Il contenuto delle convenzioni dovrebbe essere sostanzialmente il seguente. Noi garantiamo il 50 per cento dell'assegno, così come previsto dal decreto legislativo n. 81, nonché, sulla base sia delle disponibilità residue del 2000 sia di quelle appostate nel fondo per l'occupazione del 2001, risorse in misura pari se non superiore, rapportate alle difficoltà incontrate dalle regioni nei piani di stabilizzazione, (il decreto legislativo n. 81 ci consente una variabilità nella distribuzione delle risorse), per le regioni che superano aprile, legando, ovviamente, le risorse in più a progetti di stabilizzazione, con l'impegno, che sarà contenuto nella proposta di modifica che presenteremo nella finanziaria, a realizzarli in una certa percentuale; il mancato raggiungimento della percentuale non attiverrebbe il periodo successivo.

Ritengo che, in questo modo, siamo nelle condizioni di governare il fenomeno LSU con sufficiente sicurezza ed ovviamente con un trasferimento di responsabilità e di risorse in capo alle regioni. La funzione del Ministero del lavoro diventa sempre più una funzione regolatrice e di trasferimento di risorse, mentre in capo alle regioni aumentano le responsabilità di contrattare con tutti gli enti locali i contributi che devono essere concessi: magari ad un ente locale bisogna dare un contributo per la stabilizzazione mentre un altro, che ha un bilancio disastroso, necessita invece di un contributo per integrare il 50 per cento dell'assegno. Si tratta di una flessibilità che è tutta nelle mani dell'ente regione. Consideriamo, inoltre, opportuno apportare tre modifiche al decreto legislativo n. 81, da introdurre in finanziaria.

La prima riguarda lo spostamento al 30 aprile 2001 della data di presentazione delle domande per prepensionamento, fermo restando il possesso dei requisiti al 31 dicembre 1999.

La seconda richiesta è di mettere in capo al fondo per l'occupazione il 100 per cento degli assegni degli ultracinquantenni LSU, che ammontano a 14.970. Inizialmente ci si è chiesti se questa fosse un'anticipazione della riforma degli ammortizzatori sociali e, quindi, si è svolta una discussione sulla ghettizzazione degli ultracinquantenni. Il nostro obiettivo è limitatissimo: stante la distribuzione asimmetrica, casuale degli LSU ultracinquantenni nelle varie regioni, con una situazione di marcata variabilità, alcuni enti, per difficoltà obiettive, avrebbero degli oneri maggiori; essi infatti, quanti più ultracinquantenni avranno, tanto più incontreranno difficoltà nell'individuare soluzioni occupazionali e quindi maggiore sarà l'onere. Chiediamo quindi di porre a carico del fondo per l'occupazione gli ultracinquantenni, per cui gli enti locali vedrebbero aumentare le risorse utilizzabili per la stabilizzazione.

La terza richiesta è quella di dare i 18 milioni anche agli enti locali che stabilizzano gli LSU.

Chiediamo anche di farli assumere in deroga alle norme sul collocamento pubblico, perché diversamente ci troveremo in una situazione alquanto curiosa. Infatti, molti comuni, anche del sud, hanno bilanci sani e carenza di organico; questi, in base alle disposizioni vigenti, per le qualifiche basse devono rivolgersi all'ufficio di collocamento e nella percentuale del 30 per cento avranno un LSU. Quindi per un ente locale che intenda assumere 5 soggetti con qualifica bassa e faccia richiesta all'ufficio di collocamento, arrotondando le cifre, 3 di questi lavoratori sono nella lista di collocamento e 2 negli LSU, pur avendo quell'ente presso di sé 5 LSU che da tempo svolgono quel lavoro. Poiché il mio compito è di svuotare il bacino degli LSU, pongo il problema di utilizzare al meglio le esperienze che abbiamo accumulato con gli LSU e di poter operare, per un certo periodo di tempo - non più di un anno - in deroga alle norme sul collocamento. È una forzatura della situazione, però a mio avviso il rischio è che i comuni, quelli sani, saranno incentivati moltissimo a tirare la corda fino alla fine dell'utilizzo degli LSU piuttosto che ricominciare daccapo la riqualificazione. È ovvio, però, che in materia il Parlamento è sovrano.

Le tre modifiche che ho citato, più quella relativa alle convenzioni, pensiamo di introdurle nella legge finanziaria come modifica del decreto legislativo n. 81; anzi, stante l'esigenza di un finanziamento di alcune casse integrazione per il 2000, stiamo valutando la possibilità di definire un decreto sulla cassa integrazione al quale aggiungerebbero anche l'indennità di disoccupazione e gli LSU come politiche legate al sistema di ammortizzatori sociali. Ovviamente sarebbe un decreto "a perdere", che tuttavia ci consentirebbe di procedere rapidamente alle convenzioni con le regioni. Se potessimo stipulare le convenzioni con le regioni entro novembre (e lo potremmo fare solo avendo una base giuridica di contenuto della convenzione), governeremo questa fase con assoluta tranquillità rispetto alle tensioni sociali che potrebbero nascere.

Vi informo, infine, che abbiamo autorizzato l'INPS al pagamento del 50 per cento degli assegni di novembre e dicembre di quest'anno per conto delle regioni, che defalcheremo dalle somme che daremo alle regioni.

Premetto di aver fornito una serie di informazioni relative alle caratteristiche qualitative degli LSU, perché Italia Lavoro ha effettuato uno *screening* generalizzato

che fornisce uno spaccato abbastanza interessante delle caratteristiche originarie degli LSU. Inoltre, tutto ciò che ho osservato relativamente alla trasformazione ed all'evoluzione che stiamo dando alla questione è frutto di accordo sia con le regioni sia con le organizzazioni sindacali; alcune organizzazioni sindacali, non tutte, hanno dichiarato adesione ed entusiasmo per questa impostazione ed alcune sono ferme all'idea che l'unico sbocco possibile per gli LSU sia la pubblica amministrazione. Dalla descrizione, sia pure sommaria, che vi ho fornito è evidente che la maggior parte degli LSU che hanno avuto stabilizzazione l'hanno trovata al di fuori da soluzioni di assunzione a tempo indeterminato nella pubblica amministrazione. Si tratta di una scelta, di un'opzione precisa, che però si sta dimostrando praticabile. Stiamo dunque procedendo in tale direzione.

In questa impostazione non c'è niente di preelettorale, perché anche se non vi fossero state le elezioni il prossimo anno, l'unica cosa realistica e non ottimistica che il Governo poteva dichiarare oggi in questa sede sarebbe stata esattamente questa. Non vedo, infatti, come si possa realisticamente affrontare il problema, se non nel modo che ho prospettato. Se, invece, il Governo si fosse presentato qui affermando di aver sbagliato e di voler procedere ad una proroga generalizzata, secondo me questo avrebbe potuto costituire un elemento di giusta polemica elettorale. Noi ci presentiamo, invece, con una proposta che esclude tale ipotesi.

Vengo ora alla questione dei soggetti fuori dal fondo per l'occupazione, cioè Napoli, Palermo, gli articolisti e tutti quelli autofinanziati. Per Napoli e Palermo vi è una richiesta di rifinanziamento; se il Parlamento ci sollecita ad una ricomposizione della rappresentanza di questi aspetti, la possiamo considerare. Per ora il Ministero dell'interno ci ha riproposto di proseguire con la stessa modalità, ma possiamo verificare la possibilità di ricomporre la ricollocazione. Quanto agli articolisti, credo che la regola migliore sia quella di "oneri e onori". Così rispondo anche all'onorevole Ricci: le regioni sono, ormai, sovrane nella legislazione del mercato del lavoro, quindi possono introdurre le disposizioni che ritengono più opportune. Pertanto, se vogliono creare sugli LSU una legislazione integrativa di quella nazionale, possono farlo benissimo, non vi è alcun vincolo istituzionale e costituzionale, sempre però con la regola secondo cui occorrono le risorse necessarie per sostenere la legislazione. Ciò vale anche per gli autofinanziati e per gli articolisti, per i quali il fondo per l'occupazione può intervenire solo come sostegno nelle stabilizzazioni. Qualora un ente stabilizzi LSU pagati non dal fondo ma direttamente dall'ente, può tuttavia usufruire degli incentivi che il fondo elargisce per la stabilizzazione. Sulla questione della scuola, ritengo che l'esternalizzazione di alcune funzioni anche nella scuola rappresenti una linea corretta, nel senso che nella maggior parte della pubblica amministrazione alcune funzioni sono, ormai, nella normalità esternalizzate. Penso che anche nella scuola funzioni di manutenzione, pulizia, bidellaggio siano terziarizzabili; che lo si faccia a partire dagli LSU è un inizio, è espressione di una tendenza, non di una eccezione. Si inizia da questi soggetti, ma credo che sia la cosa più ragionevole che si possa pensare dell'organizzazione di un'impresa, sia pure chiamata scuola. Gli elementi di garanzia risiedono nei cinque anni di appalto assicurato; l'accordo è stipulato con le grandi centrali cooperative, che mettono in campo consorzi i quali possono intervenire tempestivamente qualora la cooperativa di quel paese, per sue vicende, non riesca a garantire gli impegni assunti. Infatti la nostra preoccupazione è stata di non far fiorire società e cooperative di ogni tipo, ma di convogliarle all'interno di conglomerati tali da garantire stabilità e sicurezza ai lavoratori, assicurando al lavoratore l'opzione di divenire socio o di essere assunto come lavoratore dipendente; e questo può farlo solo una cooperativa di una certa solidità. I contratti di appalto vengono stipulati direttamente dalle scuole, a fronte di una convenzione generale tra

Ministero della pubblica istruzione e sistema delle cooperative. La convenzione affida ai firmatari la realizzazione delle cooperative, e le singole scuole firmeranno l'appalto con i soggetti convenzionati. Formalmente l'appalto viene fatto dalle singole scuole, le quali poi ne rispondono a chi le rappresenta.

Il Ministero della pubblica istruzione stipula una convenzione globale, in base alla quale si procederà alle attribuzioni dei singoli appalti. Attualmente è in corso da parte del Ministero del tesoro e di quello della pubblica istruzione la valutazione dei costi di questa operazione. L'onorevole Ricci chiede se sia possibile una proroga della mobilità. Abbiamo qualche difficoltà a prenderla in considerazione, per ragioni meramente finanziarie, fermo restando che le disponibilità che mettiamo a disposizione delle regioni possono essere, a seconda delle situazioni, utilizzate in tale direzione. Ciò mi consente di rispondere alla questione sollevata dall'onorevole Michielon circa i 2 mila oggetto del suo emendamento. I 2 mila del Piemonte, se non erro (ciò è stato già oggetto di discussione con la regione Piemonte), sono il risultato del fatto che molto correttamente il Piemonte ogni sei mesi procedeva alla rotazione degli LSU sulla base del decreto legislativo n. 468 del 1997. In questo modo, una persona poteva aver lavorato sei mesi nel semestre di un certo anno e sei mesi nel semestre di un altro anno, ma non raggiungeva nel corso degli ultimi due anni i 12 mesi. Non abbiamo potuto prendere in considerazione questa platea di soggetti, perché ci saremmo trovati nella curiosa situazione, nel caso specifico (ma ciò varrebbe per tutte le regioni che hanno adottato correttamente il criterio della rotazione su sei mesi), di chiudere il bilancio del Piemonte a 100 e di aprire il 1° gennaio a 102, perché su un solo assegno nel corso dell'anno gravavano due persone; e se avessimo calcolato di prendere tutti quelli che erano stati LSU per 12 mesi, sia pure in periodi diversi degli anni, ci saremmo trovati in una situazione di crescita del numero degli LSU e non di decrescita. I dati più veri sono quelli dell'INPS perché si riferiscono alle somme erogate dall'Istituto nel pagamento di assegni LSU. La contraddizione che l'onorevole Michielon rileva nella situazione degli LSU del Lazio è dovuta al fatto che il Lazio ne aveva molti in eccesso che non venivano considerati più LSU, per cui con il decreto legislativo n. 81 abbiamo unificato le due situazioni. Si registra dunque una crescita dovuta alla precedente differenza di catalogazione.

Quanto alle questioni INPS che sono state sollevate, assicuro che me ne farò carico. Il problema degli ultracinquantenni è solamente di onere: carichiamo sul fondo per l'occupazione l'onere dell'assegno. Ma se in un comune si procede alla stabilizzazione per dieci persone, fra di esse rientra anche l'ultracinquantenne, secondo i criteri che verranno individuati. Ovviamente non possiamo prendere in considerazione l'ipotesi di erogare contributi previdenziali, perché cambierebbe la natura dell'istituto e si aprirebbero problemi di equilibrio finanziario.

Qui vorrei ricordare che l'operazione prepensionamenti ha assorbito per intero la somma di 150 miliardi annui che dal 1998 era appostata nel fondo per l'occupazione con una voce *ad hoc* relativa al finanziamento di tutti gli incentivi. In realtà quelle somme occorrono tutte per finanziare l'operazione prepensionamenti. E quest'anno saranno caricati sul fondo per l'occupazione tutti gli oneri degli incentivi, perché nel corso del 2001 arriverà la valanga degli incentivi da pagare per le stabilizzazioni. Più si stabilizza e più dobbiamo dare risorse come incentivi.

È difficile effettuare una stima sul numero di persone che nel 2002 saranno ancora presenti. Posso solo dire che per alcune regioni come la Campania e la Calabria dovremo sicuramente prevedere una coda nel 2002; difficilmente riusciremo a stabilizzare tutti i 21 mila della Campania in un solo anno. Tenete conto che, come ho detto prima, di questi 21 mila 5 mila sono già in fase di stabilizzazione e quindi si

scenderebbe a 16 mila, per i quali sarebbe molto difficile realizzare un'operazione su un anno solo.

Sulla questione delle assunzioni nel pubblico, anch'io comprendo le ragioni. Ovviamente abbiamo introdotto una limitazione temporale, il 2001, nell'utilizzo della norma che proporremo in Finanziaria, da parte soprattutto dei piccoli Comuni, a condizione che siano rispettate in modo programmato, le condizioni del Patto di stabilità e sussistano in pianta organica, carenze di personale. Se ciò non fosse possibile, bisognerebbe individuare delle forme incentivanti. Paradossalmente, infatti, mentre le forme incentivanti per l'assunzione delle qualifiche alte le abbiamo introdotte con il decreto legislativo n. 81 (perché in deroga al concorso si può assumere per le qualifiche superiori al quinto livello con contratto *part time*, contratto di collaborazione continuata e ripetuta), per le qualifiche basse, che sembrerebbero quelle più *liberal*, in realtà esiste questa "forca caudina", che rende meno incentivata l'assunzione delle qualifiche basse rispetto a quella delle qualifiche alte. Il problema, infatti, è di flessibilizzare la normativa sulle qualifiche basse.

Quanto alla regione Molise, penso che la questione sollevata dall'onorevole Ricci si possa risolvere nell'ambito della convenzione con la regione, senza modifiche legislative. Non possiamo procedere a modifiche legislative, perché qualsiasi apertura si trascinerrebbe dietro altre questioni.

Infine, sulla questione del pagamento, poiché il decreto legislativo n. 81 dispone che il 50 per cento sia attivato solo se si è a conoscenza che viene pagato l'altro 50 per cento da parte dell'INPS, la formula migliore sarebbe rappresentata da convenzioni con l'INPS. Occorre valutare se la convenzione con l'INPS debba essere stipulata dalla regione a nome di tutti gli enti o ente per ente; si tratta di una questione che non abbiamo ancora risolto e che dovremmo discutere con le regioni.

RIEPILOGO SOGGETTI LSU A CARICO DEL FONDO PER L'OCCUPAZIONE AL 31/10/2000

REGIONE	Sussidiati al 30/06/99	Sussidiati al 30/6/2000 (ai sensi del D. Lgs.81/2000)	VARIAZIONE DEI SOGGETTI LSU NEL PERIODO	DI CUI: SOGGETTI PREPENSIONATI		
				NEL 1999	NEL 2000	TOTALE
Piemonte	4.124	2106	2.018	953	299	1.252
V. d'Aosta	48	33	15	16	5	21
Lombardia	1.188	865	323	144	133	277
Liguria	1.153	1362	- 209	90	55	145
Pr.Bolzano	19	3	16	-	-	-
Pr.Trento	100	51	49	-	3	3
Veneto	957	731	226	116	89	205
Friuli V.G.	611	181	430	31	21	52
Emilia R.	1.432	704	728	57	43	100
Toscana	2.237	1501	736	200	178	378
Marche	1.320	851	469	189	166	355
Umbria	1.518	1074	444	172	97	269
Lazio	12.329	8919	3.410	743	816	1.559
Abruzzo	3.569	3498	71	304	473	777
Molise	1.010	770	240	63	94	157
Campania	31.653	27883	3.770	1.634	1.889	3.523
Basilicata	2.974	3432	- 458	173	230	403
Puglia	13.322	10317	3.005	1.324	831	2.155
Calabria	9.810	10118	- 308	223	411	634
Sicilia	13.430	3944	9.486	405	437	842
Sardegna	6.847	3781	3.066	460	374	834
<i>Totale</i>	109.651	82124	27.527	7.297	6.644	13.941

RIEPILOGO SOGGETTI LSU A CARICO DEL FONDO PER L'OCCUPAZIONE AL 31/10/2000

Regione	Sussidiati al 30/06/99 *	Sussidiati al 30/6/2000 (ai sensi del D. Lgs.81/2000) *	VARIAZIONE DEI SOGGETTI LSU NEL PERIODO	Soggetti LSU a stabilizz. Enti Minister.	Totale soggetti con stabilizzaz. a carico Regioni	* AL NETTO DEI SOGGETTI PREPENSIONATI			Soggetti Ultracinquantenni
						NEL 1999	NEL 2000	TOTALE	
Piemonte	4.124	2106	2.018	430	1676	953	299	1.252	397
V. d'Aosta	48	33	15	11	22	16	5	21	18
Lombardia	1.188	865	323	589	276	144	133	277	77
Liguria	1.153	1362	- 209	173	1189	90	55	145	120
Pr.Bolzano	19	3	16	3	0	-	-	-	0
Pr.Trento	100	51	49	51	0	-	3	3	0
Veneto	957	731	226	327	404	116	89	205	65
Friuli V.G.	611	181	430	126	55	31	21	52	12
Emilia R.	1.432	704	728	367	337	57	43	100	33
Toscana	2.237	1501	736	408	1093	200	178	378	158
Marche	1.320	851	469	321	530	189	166	355	105
Umbria	1.518	1074	444	102	972	172	97	269	118
Lazio	12.329	8919	3.410	2273	6646	743	816	1.559	1505
Abruzzo	3.569	3498	71	874	2624	304	473	777	526
Molise	1.010	770	240	130	640	63	94	157	149
Campania	31.653	27883	3.770	6455	21428	1.634	1.889	3.523	5872
Basilicata	2.974	3432	- 458	411	3021	173	230	403	484
Puglia	13.322	10317	3.005	3307	7010	1.324	831	2.155	2001
Calabria	9.810	10118	- 308	909	9209	223	411	634	1532
Sicilia	13.430	3944	9.486	1844	2100	405	437	842	912
Sardegna	6.847	3781	3.066	618	3163	460	374	834	886
<i>Totale</i>	109.651	82124	27.527	19729	62395	7.297	6.644	13.941	14970