MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER L'IMPIEGO
Divisione II

A) ANDAMENTO DELL'UTILIZZO DEI LAVORATORI IMPEGNATI IN LAVORI SOCIALMENTE UTILI

PAGINA BIANCA

RIFERIMENTI NORMATIVI

I lavori socialmente utili hanno trovato una prima regolamentazione organica nel decreto - legge n° 299 del 16 maggio 1994 convertito nella legge n. 451 del 19 luglio 1994, che all'art.14 detta un complesso di disposizioni per definire più compiutamente il contenuto.

Successivamente, il Governo ha emanato una serie di decreti – legge che hanno portato alla emanazione della legge n. 608 del 28 novembre 1996 di conversione del decreto legge n. 510 dell'1 ottobre 1996.

Il carattere d'urgenza dei vari interventi legislativi e l'utilizzazione dei L.S.U. in un'ottica assistenzialistica hanno imposto la necessità di provvedere ad una ridefinizione degli stessi come strumenti di politica attiva del lavoro e, conseguentemente, al riordino della normativa in materia.

A tal fine, il Governo è stato delegato, ai sensi dell'art. 22 della legge n.196 del 24 giugno 1997, alla revisione della disciplina sui lavori socialmente utili secondo precisi criteri direttivi.

In attuazione di tale delega si è giunti all'emanazione del decreto legislativo 1 dicembre 1997, n. 468/97, sulla base del quale l'istituto dei lavori socialmente utili si è andato configurando come uno strumento dinamico di intervento, finalizzato a garantire concrete e stabili opportunità occupazionali per i soggetti impegnati in attività socialmente utili e a favorire la creazione di nuove imprese in particolari ambiti e settori del mondo del lavoro in armonia, del resto, con le più ampie strategie di lotta alla disoccupazione adottate a livello europeo.

Ai sensi di tale decreto legislativo n. 468/97, i soggetti legittimati a promuovere lavori socialmente utili erano le Pubbliche Amministrazioni, gli enti pubblici economici, le cooperative sociali, le società a totale o prevalente partecipazione pubblica, le cooperative sociali e i loro consorzi, nonché le aziende forestali e le ONLUS.

L'approvazione dei progetti competeva alla C.R.I. o agli organismi che avevano assolto a tale compito in relazione alle disposizioni regionali emanate in conformità al disposto del decreto legislativo n. 469/97, che, nel conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, ha provveduto, altresì a conferire alle Regioni i compiti in materia di L.S.U. (art. 1 co. 2 lett f).

Potevano essere impegnati in L.S.U. e L.P.U. esclusivamente i soggetti appartenenti alle seguenti categorie:

- lavoratori in cerca di prima occupazione iscritti da più di due anni nelle liste di collocamento;
- lavoratori iscritti nelle liste di mobilità non percettori della relativa indennità o di altro trattamento speciale di disoccupazione;
- lavoratori che godono di trattamenti di cassa integrazione straordinaria, mobilità o altro trattamento speciale di disoccupazione;
- lavoratori espressamente individuati in accordi per la gestione di esuberi nel

contesto di crisi aziendali di settore o di area;
- lavoratori individuati appositamente dalle CC.RR.I.;
- persone detenute ammesse al lavoro esterno.

Ai sensi dell'art. 8 comma 1 del decreto legislativo n. 468/97, il c.d. rapporto di utilizzazione, che veniva ad instaurarsi tra il destinatario del progetto di L.S.U. e il soggetto attuatore non ha mai costituito, come non costituisce tuttora, un rapporto di lavoro. Pertanto i soggetti utilizzati nel progetto di L.S.U. conservano la posizione conseguita nelle liste di collocamento e nelle liste di mobilità.

Tali soggetti utilizzati sono, però, titolari del diritto di sciopero, in conformità a quanto consentito dalla deliberazione n. 99/540 del 21/10/99 della Commissione di Garanzia per l'attribuzione della legge sullo sciopero.

Il decreto legislativo n. 468/97 ha predisposto, tra l'altro, una serie di misure volte ad agevolare il conseguimento dei requisiti necessari ai fini pensionistici.

In tale ottica, le disposizioni contenute all'art.12 del medesimo decreto legislativo hanno previsto un complesso di incentivi destinato a favorire la ricollocazione o il pensionamento anticipato dei soggetti c.d. "transitori" individuati nello stesso articolo nei lavoratori impegnati nello svolgimento di attività progettuali per almeno 12 mesi entro il 31 dicembre 1997.

Successivamente il decreto interministeriale del 21 maggio1998 ha introdotto un ulteriore specifico pacchetto di misure, finalizzato allo svuotamento del bacino dei L.S.U. ed ha ridefinito la categoria dei soggetti c.d. "transitori".

Alla luce di tale decreto, infatti, oltre ai soggetti già transitori ai sensi del citato art.12, sono definiti "transitori" anche coloro che, impegnati nelle attività in questione entro il 31 dicembre 1997, potevano conseguire una permanenza di 12 mesi nel corso del 1998.

Le misure di cui sopra consistono in norme di incentivazione ed agevolazioni volte a promuovere il lavoro autonomo, l'assunzione presso datori di lavoro privati o enti pubblici anche economici, l'avvio di attività imprenditoriali, unitamente ad una serie di benefici destinati a favorire il pensionamento anticipato.

A riguardo si deve rilevare il fatto che, nonostante le aspettative, gli sbocchi occupazionali realizzatisi in concreto hanno coinvolto un numero non rilevante di unità lavorative impegnate in L.S.U. o in L.P.U. ed un numero assai più esiguo di lavoratori ha ritenuto di fruire dei vari e diversi benefici previsti dalla normativa per incentivare il pensionamento, o per avviare attività di autoimpiego.

In realtà si è verificata una crescita notevole della platea di lavoratori socialmente utili che, anziché uscire dal bacino relativo, continuano a permanervi per lunghi periodi di tempo. Ciò ha portato ad una forte concentrazione del fenomeno soprattutto nelle zone del Mezzogiorno attraverso una continua richiesta di proroghe dei progetti di lavori socialmente utili.

E' emerso, dunque, chiaramente uno scarso interesse per gli strumenti di fuoriuscita del bacino definiti dal decreto legislativo n.468/97 e dal decreto interministeriale del 21 maggio 1998.

LA NUOVA NORMATIVA IN VISTA DELLA RIFORMA DEGLI INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE E DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

Alla luce delle considerazioni suesposte e nel più ampio ambito della prevista riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali, il Collegato Ordinamentale alla legge finanziaria 1999 – legge 17 maggio 1999, n. 144 recante "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali" – ha delegato il Governo a rivedere il sistema di norme previsto dal decreto legislativo n. 468 /97 con l'intento di perfezionare e rafforzare le iniziative volte alla stabilizzazione occupazionale dei soggetti impegnati in L.S.U., mirando principalmente alla creazione d'impresa e, dunque, a nuovi posti di lavoro in linea con le attuali disposizioni comunitarie, nonché con una più dinamica e fattiva politica dell'impiego.

Ai sensi dell'art. 45 co. 2 della legge n. 144/99, i criteri di delega, in attuazione dei quali il Governo doveva predisporre il nuovo testo di decreto legislativo sono i seguenti:

a) adeguamento della disciplina in relazione al nuovo assetto istituzionale di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469;
b) definizione nuova della disciplina alla luce della legislazione regionale intervenuta in materia in seguito al decreto legislativo n. 468/97;
c) adeguamento della disciplina per favorire lo sviluppo di iniziative volte alla creazione di occupazione stabile.

L'art. 45 co. 6 della legge medesima, allo scopo di provvedere più concretamente ad un razionale e progressivo "svuotamento" determina di fatto la chiusura del bacino dei lavori socialmente utili ponendo, con ciò, le basi per un superamento della c.d. "fase di emergenza" del fenomeno dei LSU pur mantenendo nell'immediato, in attesa della riforma anche dei LSU, il "sistema" del decreto legislativo n. 468/97.

Pertanto, fino all'attuazione della riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali, è consentita l'approvazione o la proroga di progetti di LSU che utilizzino solo ed esclusivamente soggetti c.d. "transitori", cioè coloro che siano già tali ai sensi dell'articolo 12 del Decreto Legislativo n. 468/97 e dell'articolo 1 del Decreto Interministeriale del 21.5.98, nonché coloro che, impegnati in progetti di LSU dall'1.1.98, possano maturare una permanenza di almeno 12 mesi in attività progettuali entro il 31 dicembre 1999.

Nello stesso tempo, in conformità ai principi innovativi a cui si ispira la delega, il comma 6 dell'art. 45 della legge n. 144/99 consente la sottoscrizione di apposite convenzioni tra il Ministero del Lavoro e le singole Regioni per l'utilizzazione delle risorse, eventualmente non impegnate in progetti di LSU, per ulteriori e specifiche misure di politica attiva del lavoro, destinate anche a lavoratori appartenenti al bacino LSU.

In applicazione di quanto disposto dall'art. 45, comma 6 della L.n.144/99, che consente, sulla base di apposite convenzioni, di destinare eventuali risorse non impegnate in progetti di L.S.U. alla realizzazione di misure di politiche attive dell'impiego in armonia con le previsioni

della normativa comunitaria, questo Ministero ha stipulato le convenzioni con le Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli – Venezia Giulia, Emilia – Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Campania, Sicilia, Puglia e con le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Il suddetto art.45 al comma 8 prevede, in favore dei lavoratori c.d. "transitori", che la riserva obbligatoria del 30% mediante gli avviamenti a selezione di cui all'art. 16 della legge n. 56/87 e successive modificazioni, sia estesa anche agli enti che non abbiano precedentemente utilizzato lavoratori socialmente utili.

Il comma 9 del predetto art.45 fissa, invece, l'assegno per i lavori socialmente utili, nella misura di lire 850.000 mensili a decorrere dal 1° gennaio 1999.

Particolare rilievo, nel contesto di tale normativa, assume la disposizione contenuta al comma 10 dell'art.45, in base alla quale sono prorogati i trattamenti previdenziali spettanti ai lavoratori impegnati in progetti di lavori socialmente utili, approvati ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo n.468/97, fino alla conclusione delle relative attività progettuali, nel limite complessivo massimo di lire 90 miliardi a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'art.1 comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n.148 convertito con modificazioni dalla legge 19 luglio 1993, n.236, al fine di consentire la prosecuzione dell'utilizzazione di tale categoria di lavoratori.

Per quanto, poi, più specificatamente attiene la materia previdenziale, l'art.58 co.17 lett. a) della legge n.144/99 estende il beneficio previsto alla lett. c) dell'art.12 – co.5 del decreto legislativo n.468/97 anche ai soggetti di cui alla lett. a) del medesimo articolo. In base a tale disposizione, quindi, il contributo aggiuntivo di cui alla predetta lett. c) spetta anche ai lavoratori cui manchino meno di 5 anni al conseguimento dei requisiti necessari ai fini pensionistici.

Infine, in base a quanto previsto alla lett. b) del suddetto art.58, co.17, i progetti di cui alle lettere b) e c), e cioè quelli c.d. "formativi" e quelli di carattere straordinario, di cui all'art.1, co.2 del decreto legislativo n.468/97, sono ulteriormente prorogabili fino al 31 dicembre 1999 e non oltre, nei limiti dello stanziamento previsto a carico del Fondo nazionale per l'Occupazione.

Al fine di assicurare la continuità dell'impegno lavorativo ai soggetti utilizzati in progetti di lavori socialmente utili con modalità stabilite il Governo ha emanato il Decreto –legge 2 novembre 1999, n.390.

L'art.1 comma 1 del decreto-legge in argomento consente alle Commissioni regionali per l'impiego e, successivamente alle competenti Commissioni regionali permanenti tripartite di prorogare ulteriormente, ossia fino all'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della delega di cui alla'rt.45, comma 2 della legge n.144/99, nei limiti delle risorse disponibili, quei progetti di lavori socialmente utili in corso o in scadenza alla data del 31 dicembre 1999, e comunque entro e non oltre la data del 30 aprile 2000.

In particolare per i progetti di lavori di pubblica utilità, attivati in conformità alla procedura di cui al decreto legislativo n. 468/97, possono essere deliberate proroghe soltanto nelle ipotesi in cui il progetto realizzi la stabilità occupazionale richiesta con la trasformazione della relativa attività progettuale in impresa.

Ai sensi dell'art. 1 comma 2 del decreto-legge n.390/97 l'atto costitutivo dell'impresa di cui sopra deve essere tassativamente redatto entro il 31 dicembre 1999. Entro tale data per gli stessi progetti gli enti promotori dovranno aver deliberato la stipula della convenzione di affidamento pluriennale delle attività da esternalizzare in favore dell'impresa costituita.

CIRCOLARI ESPLICATIVE IN MATERIA DI LSU E LPU EMANATE NEL CORSO DEL II SEMESTRE 1999

Con circolare n.61 del 26 luglio 1999 si è provveduto a fornire alcune indicazioni alla luce delle modifiche apportate dalla legge n.144/99 alla disciplina degli L.S.U. di cui al decreto legislativo.n. 468/97.

Si è provveduto così a chiarire che i soggetti utilizzabili nei progetti di L.S.U., in quanto appartenenti al regime transitorio, erano, oltre a quelli definiti tali dall'art.12 del decreto legislativo n. 468/97 e dal decreto interministeriale 21 maggio 1998, anche coloro che potevano maturare 12 mesi di permanenza in attività progettuali di L.S.U. nel periodo compreso tra l'1/1/98 e il 31/12/1999, in seguito all'emanazione dell'art. 45 comma 6 della L.n.144/99.

Più in particolare, al punto 4 della suddetta circolare, nel ribadire quanto disposto al comma 6 dell'art.45 della nuova legge, si è precisato ulteriormente che la condizione di "lavoratore transitorio" può riconoscersi esclusivamente a chi abbia maturato o possa maturare, nel periodo utile individuato dalla norma (1.1.98 / 31.12.99), 12 mesi di permanenza in progetti di L.S.U. di tipo a), b) e c) come individuati all'art.1, co.2 del decreto legislativo n. 468/97. A tal fine, il lavoratore dovrà formulare apposita dichiarazione di partecipazione alle attività progettuali in questione anche con autocertificazione, in applicazione di quanto previsto dalle disposizioni contenute nella legge n.15/68.

Conseguentemente, come di seguito esplicitato nella predetta circolare, l'approvazione o la proroga di cui al comma 6 dell'art.45 della legge n.144/99, può essere deliberata solo con riferimento alle tipologie progettuali definite alle lettere a), b) e c) del suddetto art.1, co.2 del decreto legislativo n.468/97.

Con la medesima circolare si è provveduto, inoltre, a chiarire che l'approvazione di un nuovo progetto o la proroga di un progetto già approvato, oltre ad impegnare esclusivamente i soggetti rientranti nel regime transitorio integrato e definito dal combinato disposto dell'art.12 del decreto legislativo n. 468/97, dell'art.1 del decreto interministeriale 21 maggio 1998 e dell'art. 45 comma 6 della L. n. 144/99, doveva essere deliberata dalla Commissione regionale per l'impiego e, successivamente all'attivazione dei servizi regionali per l'impiego, dal competente organismo che ne assumeva le funzioni.

I soggetti destinatari della disciplina transitoria in argomento potevano essere immediatamente riavviati previa delibera delle rispettive CRI in attività progettuali anche in prosecuzione di progetti attualmente in corso di espletamento, in deroga all'art. 6 comma 9 del decreto legislativo n.468/97, che prevede un intervallo di sei mesi tra la conclusione di un progetto e l'assegnazione ad un altro.

Si evidenzia, altresì, che al punto 7 viene precisato che le proroghe di cui all'art.58, co.17 lett. b) della legge n.144/99, sono consentite con specifico riferimento ai progetti di cui all'art.1, co.2 lett. b) e c) del decreto legislativo n.468/97, e comunque non oltre il 31 dicembre 1999. Tali proroghe nell'intento del legislatore miravano ad assicurare il proseguimento delle attività progettuali al di là di quanto consentito ai sensi del predetto decreto legislativo. Pertanto, laddove l'assunzione fosse effettuata da parte di enti pubblici che avessero già utilizzato soggetti appartenenti al regime transitorio, nell'ambito della predetta riserva del 30% si doveva dare priorità ai lavoratori socialmente utili già impegnati; solo successivamente ed ove residuassero ulteriori posti da ricoprire con avviamento a selezione, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 56/87, poteva procedersi all'assunzione di unità lavorative non precedentemente utilizzate, ma comunque appartenenti al generale bacino dei lavoratori socialmente utili.

Ulteriori direttive della circolare in esame, inoltre, miravano a definire più esattamente aspetti di natura procedurale ed a risolvere in modo univoco problematiche poste, in via più generale, dal processo di riorganizzazione istituzionale e di decentramento di funzioni alle Regioni attualmente in atto.

Con riferimento alla riserva obbligatoria del 30% disposta al comma 8 dell'art.45 della legge da ultimo emanata, per gli avviamenti a selezione ex art.16 della legge n.56/87 e successive modificazioni, si precisava che la disposizione in parola non aveva inteso in alcun modo sostituire o modificare la normativa dettata al comma 4 dell'art.12 del decreto legislativo n.468/97, ma si poneva in aggiunta rispetto a quest'ultima come fattispecie generale ricomprensiva della più specifica fattispecie contemplata. Conseguentemente tale norma ha comportato un'estensione della predetta riserva vincolando alla sua osservanza anche le Amministrazioni dello Stato e gli Enti pubblici individuati dall'art. 16 della legge n. 56/87 anche se non "utilizzatori" dei lavoratori c.d. "transitori".

Al punto 9 bis della circolare medesima, si sottolinea che l'assegno spettante ai soggetti impegnati in progetti di L.S.U., fissato nella misure di L. 850.000 mensili, deve ritenersi comprensivo della rivalutazione da effettuarsi per il 1999 ai sensi dell'art.8, co.8 del decreto legislativo n.468/97.

Infine, al punto 12 della circolare di cui trattasi si è precisato che le risorse già assegnate con la circolare n. 14/1999, in attesa di quelle da assegnarsi successivamente ai progetti di ambito interregionale, sono utilizzabili anche per i progetti di l.s.u. di ambito interregionale.

Una volta esaurite le esigenze proprie di tali ultime attività, eventuali economie che dovessero verificarsi potranno essere utilizzate per la realizzazione di ulteriori misure di politica attiva del lavoro, in applicazione, del resto, di quanto previsto al comma 6 dell'art.45 della legge n.144/99.

Con circolare n.74 del 18 novembre 1999 si è provveduto a fornire alcuni chiarimenti inerenti all'art.1 comma 1 del Decreto – legge n. 390/99.

Sulla base di tale normativa le Commissioni regionali competenti potevano prorogare, nei limiti delle risorse disponibili, quei progetti di lavori socialmente utili in corso o in scadenza alla data del 31 dicembre 1999, e, comunque, entro e non oltre la data del 30 aprile 2000.