



# NEWSLETTER NUOVI LAVORI

- INFORMAZIONI -

ISSN 2037 - 5247

## Editoriale

### Valorizzare il lavoro

*abstract:* Intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, in occasione della celebrazione della Festa del Lavoro, Palazzo del Quirinale, 30/04/2011. [Continua >>](#)

## Economia

### La Premessa di Tremonti, piena di promesse

*di Maurizio Benetti*

*abstract:* Il documento economico e finanziario predisposto dal ministro Tremonti punta a mantenere i conti in ordine anche per i prossimi anni agendo su salari e pensioni; per lo sviluppo, molte intenzioni e poche indicazioni di risorse. [Continua >>](#)

### Un Paese di anziani e casalinghe

*di Stefano Barbarini*

*abstract:* L'OCSE continua a rilevare una scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro nel nostro Paese, che si contraddistingue anche per un'aspettativa di vita molto alta e per un'altrettanto cospicua spesa pubblica per le pensioni. [Continua >>](#)

## Mercato del lavoro

### Il nuovo apprendistato nell'attuazione del collegato lavoro

*di Giuseppantonio Cela*

*abstract:* Precedenza al tema dell'apprendistato nell'attuazione della delega riferita alla occupazione. Il consenso delle Parti sociali è legato alla previsione di un contratto stabile e all'avvio della semplificazione procedurale in materia di competenze istituzionali e formazione. [Continua >>](#)

### Troppo digitale ?

*di Franco Silvestri*

*abstract:* Al Forum della P.A. si può constatare quanta strada abbia percorso l'informatizzazione nei pubblici uffici, ma essa non è garanzia di maggiore efficienza se non avanza la riorganizzazione delle strutture e una migliore utilizzazione delle risorse umane. [Continua >>](#)

## Politiche formative

### Come non spendere 15 miliardi di Euro

*di Leonardo Grannonio*

*abstract:* L'Italia ha a disposizione, per il periodo 2007-2013, oltre 15 miliardi di euro, a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE). Fino ad oggi ne ha utilizzati poco più di 2,5. In Campania è stato speso solo il 2%, in Sicilia il 3. L'inutilizzato dovrà essere restituito a Bruxelles. [Continua >>](#)

## Legislazione - Giurisprudenza

### A che punto è la notte

*di Franco Lotito*

*abstract:* Stralci della relazione al Convegno organizzato dal Consiglio di Vigilanza dell'INAIL, nella Giornata Mondiale per le vittime dell'amianto, svoltosi a Torino il 28 aprile 2011. [Continua >>](#)

### Accordi separati in tribunale

*di Amos Andreoni*

*abstract:* La giurisprudenza sta sanzionando le aziende che non mantengono in vita i contratti stipulati da organizzazioni sindacali non firmatarie di quelli successivi; ma soprattutto mette in evidenza la progressiva fragilità delle relazioni sindacali. [Continua >>](#)

### Clandestinità non è reato aggravato

*di Vittorio Martone*

*abstract:* L'Italia è stata bocciata dalla Corte di Giustizia europea per aver considerato il reato di clandestinità con pene maggiorate; la prassi di legiferare con la logica dell'emergenza non paga. [Continua >>](#)

## Welfare

### Il diritto ad essere aiutati

*di Antonio Petrone*

*abstract:* Una rilevazione dell'Unione delle Province Italiane fa il punto sull'intervento nei territori degli Assessorati alle Politiche Sociali provinciali. Al centro delle politiche sempre più spesso è la famiglia, ancor più in tempo di crisi economica dove emergono nuove povertà. [Continua >>](#)

### Gli incentivi alla conciliazione possono partire

*di Antonino Sgroi*

*abstract:* Il nuovo Regolamento per la concessione dei benefici per la promozione delle azioni volte a conciliare i tempi di vita e quelli di lavoro prevede un'ampia platea dei possibili beneficiari e una sperimentazione a largo spettro, risorse permettendo. [Continua >>](#)

## Cultura

### Esiste ancora la classe operaia?

*di Pierluigi Mele*

*abstract:* Recensione del volume di Antonio Sciotto: "Sempre più blu. Operai nell'Italia della grande crisi". Edizioni Laterza. [Continua >>](#)

**RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS    **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI    **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.67, anno 4 del 10.05.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



# NEWSLETTER NUOVI LAVORI

- INFORMAZIONI -

ISSN 2037 - 5247

Newsletter n. 67 del 10/05/2011

## Editoriale

### Valorizzare il lavoro

Ringrazio vivamente anch'io il Presidente Giuliano Amato per la sua disponibilità e per il contributo che ci ha offerto ripercorrendo da par suo il lungo tracciato dell'evoluzione sociale che da un primo maggio all'altro l'Italia ha conosciuto. In sintesi, egli ci ha detto - avete ascoltato le sue parole - che cosa sia, "nel passato che la precede, nella sua stessa storia e nel suo presente, la Repubblica fondata sul lavoro", e ha concluso : "Il suo problema di oggi non è esserlo di meno, è, caso mai, esserlo di più". E' così, lo sentiamo tutti : lo sviluppo economico e la sua qualità sociale, la stessa tenuta civile e democratica del nostro paese, passano attraverso un deciso elevamento dei tassi di attività e di occupazione, un accresciuto impegno per la formazione e la salvaguardia del capitale umano, un'ulteriore valorizzazione del lavoro, in tutti i sensi.

Questo discorso riguarda in special modo i giovani, fa tutt'uno con le risposte da noi tutti dovute alle aspettative per il futuro delle giovani generazioni.

Il quadro generale dell'andamento della disoccupazione in Italia nel biennio della crisi economica, anche per effetto delle politiche di sostegno condotte attraverso la leva degli ammortizzatori sociali, merita valutazioni obbiettive e attente e non si presta, anche in un'ottica di comparazioni europee, a facili giudizi stroncatori. Ma indubbiamente allarmano i dati relativi ai giovani tra i 15 e i 29 anni.

E se spesso l'accento è stato posto sulla precarietà dell'occupazione dei giovani - calcolati in 800 mila - con contratti di lavoro a tempo determinato, quel che deve allarmare e richiede il massimo sforzo di riflessione, è il dato dei quasi 2 milioni di giovani fuori di ogni tipo di occupazione, ormai fuori dal ciclo educativo e non coinvolti nemmeno in attività di formazione o addestramento. Quest'area, definita con l'acronimo NEET, Not in Employment Education or Training, è composta di circa 700 mila disoccupati e in misura quasi doppia di inattivi.

In questa condizione di forte disagio e incertezza per larghi strati di giovani si riflettono evidentemente debolezze non recenti del nostro complessivo processo di crescita : se è vero che prima dell'insorgere della recente crisi globale, il PIL è aumentato in Italia, tra il 2000 e il 2007, di circa il 7 per cento, meno della metà del decennio precedente. Nello stesso periodo nell'area dell'euro il PIL è cresciuto circa del doppio.

Per poter aprire nuove prospettive di occupazione in tutto il paese, è dunque imperativo riuscire a intervenire su cause strutturali di ritardo della nostra economia. Ed è imperativo farlo in uno col perseguimento di obbiettivi tanto obbligati quanto ardui - concordati in sede europea - di rientro dell'Italia dalla situazione di disavanzo eccessivo e di riduzione del peso del debito pubblico. Se si assume il traguardo di un sostanziale pareggio del bilancio nel 2014, che comporterà un'ulteriore manovra, per il 2013-14, di riduzione della spesa pubblica di oltre quattro punti di PIL, è facile intuire come sarà essenziale la caratterizzazione secondo ben ponderate priorità di tale manovra, e quindi la combinazione tra questa e le azioni volte a rafforzare il

potenziale di crescita dell'economia e dell'occupazione.

E' di ciò che si è discusso e ancora si discuterà in Parlamento sulla base del Documento di Economia e Finanza 2011 presentato dal governo e comprendente sia il Programma di stabilità sia il Programma Nazionale di Riforma nel quadro della procedura del semestre europeo definita dal Consiglio Europeo dello scorso 24-25 marzo.

Le audizioni svoltesi presso le Commissioni Bilancio riunite di Senato e Camera nelle ultime settimane hanno fornito al Parlamento apporti esterni di grande ricchezza e serietà, mettendo comunque in evidenza l'estrema tensione dello sforzo che si richiede al paese. E io mi chiedo se l'insieme delle parti sociali e delle forze politiche ne abbia piena consapevolezza e concentri come dovrebbe la propria attenzione sulle più ambiziose proposte di riforma - come quella fiscale - delineate dal governo e sulle indicazioni da esso prospettate con impegno per quel che riguarda le politiche e azioni più rilevanti ai fini dell'occupazione, della formazione del capitale umano, dell'evoluzione dei rapporti tra mondo dell'impresa e mondo del lavoro.

E' davvero aperto e da esplorare con spirito propositivo il campo delle reali possibilità o condizioni di successo tanto degli obiettivi ineludibili di consolidamento dei conti pubblici quanto degli obiettivi di crescita più sostenuta, guardando alle situazioni più preoccupanti - soprattutto, si deve ribadirlo, il Mezzogiorno dove è stata drammatica la perdita di posti di lavoro - e alle esigenze e domande delle giovani generazioni.

Tra le condizioni di successo di un programma necessariamente ambizioso e innovativo, c'è certamente quella dell'avvio di un nuovo clima di coesione sia politica sia sociale. E a quest'ultimo proposito, mi riferisco sia alle relazioni tra le diverse parti sociali sia alle relazioni tra i sindacati dei lavoratori. Sarebbe, sia chiaro, fuorviante e irrealistico immaginare il superamento di naturali contrasti tra mondo delle imprese e mondo del lavoro, o di motivi di attrito e competizione tra le diverse organizzazioni dei lavoratori. Ma mi domando - ed è una domanda che può riferirsi anche alle relazioni tra le forze politiche : è inevitabile l'attuale grado di conflittualità, è impossibile l'individuazione di interessi e di impegni comuni? Si teme davvero che possa prodursi un eccesso di consensualità, o un rischio di cancellazione dei rispettivi tratti identitari e ruoli essenziali?

E' sufficientemente chiaro il bisogno che io avverto già da tempo di un richiamo alla durezza delle sfide che ci attendono e già ci incalzano, mettendo alla prova, ed esponendo a incognite gravi, tutti gli attori sociali e politici e in definitiva il profilo storico, il peso, il futuro della nazione. Sembra quasi, talvolta, che l'accogliere oppure no, il far propri sinceramente oppure no quei miei richiami, o comunque si vogliono definirli, sia una questione di galateo istituzionale o un esercizio di ipocrisia istituzionale. Ma è ai fatti, e alle conseguenti responsabilità, che sempre meno si potrà sfuggire senza mettere a repentaglio quel qualcosa di più grande che ci unisce, quel comune interesse nazionale che non è un ingannevole simulacro, e senza finire per pagare prezzi pesanti in termini di consenso.

E allora permettetemi, amici delle organizzazioni sindacali, di esprimere preoccupazione crescente dinanzi al tradursi di contrasti che tra voi possono sempre sorgere e di motivi di competizione che non debbono stupire, in contrapposizioni di principio, in reciproche animosità e diffidenze, in irriducibili ostilità. La nostra storia - a partire dal 1944 e nonostante periodi di rottura e divisione - ci dice quel che l'unità sindacale ha dato ai lavoratori, alla democrazia, al paese. La rinuncia a sforzi pazienti di ritessitura quando si producano lacerazioni e diventino indispensabili dei ripensamenti, può portare solo al peggio, dal punto di vista del peso e del ruolo del lavoro e delle sue rappresentanze. E in positivo desidero citare - trattandosi di tema che mi è stato e mi è particolarmente caro, nella sua persistente drammaticità - l'influenza che i sindacati hanno esercitato essendo uniti, per garantire più sicurezza sul lavoro. Registriamo così anche quest'anno risultati positivi, per effetto di

provvedimenti legislativi e di comportamenti più responsabili che i sindacati hanno sollecitato, promuovendo un clima innovativo anche sul piano giurisprudenziale.

Ma vorrei concludere allargando lo sguardo al di là degli interlocutori istituzionali e delle organizzazioni sociali. Nel celebrare il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, ho richiamato le grandi prove di impegno collettivo che hanno segnato la nostra storia e che ci indicano la via di una rinnovata fiducia in noi stessi. Impegno collettivo significa "mobilitazione e responsabilità" - come ha detto il Ministro Sacconi - "dei singoli come dei corpi sociali". Debbono fare la loro parte - perché il paese possa fronteggiare con successo le sfide di oggi e di domani - quanti hanno ruoli di rappresentanza e di guida nella politica e nelle istituzioni, nell'economia e nella società, ma in pari tempo - come volli sottolineare nel mio messaggio di fine anno - ogni comunità, ogni cittadino. E dunque, ogni lavoratore, ogni giovane. E' l'esempio che avete dato voi, cari Maestri del Lavoro. Alle riforme tocca - ha chiarito il Ministro del Lavoro - "offrire a uomini e donne contesti e ambienti idonei a massimizzare il potenziale che è in ognuno di loro". Ma occorre poi il massimo concorso di volontà ed apporti individuali fino a comporre, innanzitutto sul piano morale, quel nuovo grande impegno collettivo di cui ha bisogno l'Italia.

Rivolgo ancora, in questo spirito, il mio saluto ed augurio ai Rappresentanti dei Lavoratori Anziani di Azienda ed egualmente ai Rappresentanti della Federazione Cavalieri del Lavoro, anch'essi testimoni di una straordinaria somma di sforzi e di contributi personali e sociali nell'interesse comune.

Buon 1° maggio!

in allegato il discorso in pdf >>>

Newsletter n. 67 del 10/05/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE:** Antonio TURSILLI **DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.67, anno 4 del 10.05.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



## NEWSLETTER NUOVI LAVORI

- INFORMAZIONI -

ISSN 2037 - 5247

Newsletter n. 67 del 10/05/2011

### Economia

#### La Premessa di Tremonti, piena di promesse

di Maurizio Benetti

Il ministro Tremonti ha introdotto un'innovazione nei documenti di finanza pubblica che il governo deve presentare al parlamento italiano e all'Unione Europea: la Premessa. Questo documento, comune sia al DEF che al PNR, è diventato il vero oggetto di discussione, assieme alle previsioni di finanza pubblica, nelle audizioni parlamentari delle parti sociali, mentre il PNR (corposo documento di 160 pagine) è stato pressoché ignorato.

In realtà qualche indicazione nel PNR si trova, ma tutto in negativo per il nostro paese. Nel documento sono fissati gli obiettivi nell'ambito della strategia Europea 2020. Si tratta di obiettivi quantitativi che riguardano il tasso di occupazione (75%), il rapporto spese di ricerca e sviluppo/PIL (3%), la riduzione degli abbandoni scolastici (al 10%), la quota di giovani con educazione "terziaria" (40%), la riduzione del numero di poveri (20 milioni), i tre obiettivi energetici (20% di energie rinnovabili, 20% di risparmi energetici e 20% in meno di gas ad effetto serra).

Gli obiettivi fissati nel PNR 2011 per il nostro paese, identici a quelli indicati nel PNR 2010, sono sensibilmente inferiori a quelli UE salvo che per la diminuzione della popolazione a rischio povertà dove l'obiettivo indicato (2,2 milioni) contribuirebbe per più del 10% al target europeo.

Obiettivi, quindi, molto prudenti che, anche se raggiunti, ci collocherebbero, in base agli obiettivi indicati dai governi degli altri paesi, agli ultimi posti in ambito UE in molti obiettivi di Europa 2020. Di questa non invidiabile prospettiva indicata dal governo poco o nulla si è discusso, forse per evitare un giudizio pesantemente negativo. Si è volta, invece, tutta l'attenzione alla Premessa.

Questo documento aggiuntivo riassume i contenuti del Patto per l'euro da poco approvato dal Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo e afferma che il Patto vincola l'Italia a rafforzare le regole e le azioni necessarie per l'equilibrio della finanza pubblica e a rispettare i vincoli sull'indebitamento netto e sul rapporto debito/PIL.

Ma questa, secondo Tremonti, è, comunque, la politica che il nostro paese dovrebbe comunque adottare e che viene richiesta dai mercati finanziari. *"L'unico messaggio responsabile, nell'interesse del paese, è che non esistono i presupposti per una crescita duratura ed equa, senza stabilità del bilancio pubblico"*. Il Programma di Stabilità è quindi impostato in questa logica.

Il governo si impegna da un lato a introdurre nella Costituzione, senza specificare in che termini, il vincolo della disciplina di bilancio e, soprattutto, si impegna a raggiungere entro il 2014 un livello prossimo al pareggio di bilancio e poi proseguire con un surplus primario per ridurre il debito pubblico. Gli obiettivi programmatici di deficit/Pil sono fissati al -3,9% nel 2011, -2,7% nel 2012, -1,5% nel 2013 e -0,2% nel 2014.

Tremonti riconosce che gli obiettivi di politica economica per lo sviluppo non possono essere limitati alla sola disciplina di bilancio, ma afferma che *"per raggiungerli è necessario attivare motori di sviluppo esterni all'area della spesa pubblica in deficit"* rimandando in merito al PNR.

Pietra tombale, quindi, sulla tanto conclamata scossa berlusconiana e attenzione primaria al rigore finanziario.

Tremonti nega la necessità di manovre correttive nel 2011/12 e rinvia al 2013/14 la correzione dei conti pubblici per rispettare gli obiettivi di bilancio. Sulla base dello sviluppo del PIL indicato (1,1% nel 2011, 1,3% nel 2012, 1,5% nel 2013, 1,6% nel 2014) la manovra correttiva sarebbe pari al 2,3% del PIL ossia a circa 35 miliardi di euro.

In realtà l'entità della manovra, anche dando per scontato l'esattezza delle previsioni governative, dovrà necessariamente essere maggiore. Nelle previsioni del DEF, infatti, per il biennio 2013/14 nel valutare la spesa per il personale del pubblico impiego si considera la sola indennità di vacanza contrattuale. Prospettiva poco sostenibile dopo un triennio di blocco della contrattazione nel pubblico impiego.

La domanda ovvia è perché non si spalmi nel quadriennio questo intervento, come ad esempio ha già chiesto la Banca d'Italia, rendendolo così meno pesante. L'unica risposta è che il governo non vuole assumersi nel 2011 e nel 2012 l'onere di intervenire sulla spesa e/o sulle entrate e vuole rimandare il più possibile il probabile impatto negativo in termini politico-elettorali che queste misure potrebbero avere. Se la supposizione è giusta si possono prevedere elezioni anticipate nel 2012 dato che già in quell'anno dovranno essere indicate le misure da prendere nel 2013.

Gli obiettivi di finanza pubblica indicati nel DEF sono possibili, ma non certi e, soprattutto, potrebbero essere non sufficienti. I conti 2011/12 sono da verificare, mentre dal biennio successivo penderà sull'Italia l'incubo del nuovo patto di stabilità. Il problema per il nostro Paese non sta, infatti, nel Patto per l'euro richiamato nella premessa tremontiana, ma nel nuovo Patto di stabilità in via di approvazione.

Il Patto per l'euro (sottoscritto dai paesi euro e da Danimarca, Polonia, Bulgaria, Romania, Lettonia e Lituania), impegna i sottoscrittori ad adottare tutte le misure necessarie per stimolare la competitività e l'occupazione, per concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria, lasciando tuttavia la responsabilità di queste politiche ai singoli governi nazionali. Il controllo degli impegni fissati è demandato ai capi di Stato o di governo che eserciteranno il controllo politico sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi comuni. Saranno individuati i paesi su cui incombono grandi sfide in questi settori, ed essi dovranno assumersi l'impegno di affrontarle secondo una tempistica precisa. Ma non sono previste sanzioni.

Moto più impegnativo appare il nuovo Patto di stabilità e crescita. Se il nuovo Psc vedrà la luce nelle modalità previste, conterrà novità di rilievo. Anzitutto, si rafforza la parte preventiva del Patto, imponendo ai paesi che non hanno raggiunto il pareggio di bilancio, oltre alla correzione già prevista dello 0,5% del Pil all'anno del loro disavanzo, anche l'ulteriore vincolo che la spesa nominale non debba aumentare più della crescita di medio periodo dell'economia, evitando così che il miglioramento del saldo avvenga esclusivamente sul lato delle entrate. Si dà, inoltre e soprattutto, maggior peso al debito pubblico, imponendo la regola che il rapporto debito/Pil debba ridursi annualmente di un ventesimo della distanza tra il rapporto debito/Pil di un paese e il valore obiettivo del 60% sul Pil. L'Italia ha ottenuto che l'applicazione della regola non sia automatica e che nella decisione relativa ad una eventuale procedura per deficit eccessivo si tenga conto anche di altri fattori rilevanti, quali per esempio il livello di debito del settore privato e le condizioni del sistema pensionistico.

È dunque possibile che anche qualora il nuovo Psc venisse adottato, l'obiettivo di correzione del rapporto debito/Pil attribuito all'Italia possa essere "contrattato" anno su anno. Se così non fosse questa regola potrebbe risultare molto pesante dato il livello di debito pubblico (120% del Pil). La sua applicazione implicherebbe da sola, dal 2013, una riduzione del deficit strutturale pari al 3% del Pil.

In prospettiva, quindi, il nostro Paese, anche nella migliore delle ipotesi, dovrà

affrontare un pesante intervento sui conti pubblici e l'unica possibilità di ridurre la sua entità è quella di innalzare il tasso di crescita previsto dal governo attraverso interventi concreti e non più rinviabili, come pressoché tutti i soggetti intervenuti sui documenti governativi hanno sottolineato.

A questa richiesta Tremonti risponde con quattro pagine della premessa indicando alcune priorità: riforma fiscale, meridione, lavoro, opere pubbliche, edilizia privata, ricerca e sviluppo, istruzione e merito, turismo, agricoltura, giustizia civile, riforma P.A. e semplificazione.

Si tratta più che altro di titoli, senza indicazione di misure, di risorse, di tempi. Tremonti non deflette dalla linea di interventi a costo zero.

Anche sulla riforma fiscale, sulla quale si spendono più parole che sugli altri obiettivi, le indicazioni sono poche e generiche e non vi è nessuna indicazione di interventi sulla tassazione delle rendite e di misure concrete per ridurre l'evasione fiscale.

Si indica nella riduzione della spesa pubblica una possibile fonte di risorse, ma non vi è alcuna indicazione su dove tagliare, neanche un accenno alla riduzione dei costi della politica (per la verità su questo ultimo punto non c'è nemmeno un accenno anche nel pur composito contributo del PD al PNR).

Il Governo ha ridotto il numero degli insegnanti sulla base dichiarata della necessità di bilancio pubblico. Va ridotto, sulla base della stessa necessità, il numero delle persone che vive di politica. Vanno affrontati il problema delle provincie e degli istituti provinciali (prefetture, tribunali, questure, ecc.), il costo degli enti locali, degli assessori, delle commissioni regionali (24 nel Lazio) e comunali, i costi del parlamento e di tutte le istituzioni pubbliche.

I risparmi di spesa pubblica non si possono avere solo da lavoro e pensioni.

Il DEF elenca gli effetti finanziari in termini di minori entrate e maggiori spese in diverse aree di policy. Le minori spese pubbliche nel periodo 2009-2014 sono state realizzate per la quasi totalità sul fronte lavoro e pensioni.

In particolare gli interventi sulle pensioni hanno portato a risparmi di spesa per 7 miliardi di euro nel biennio 2009/10, e porteranno risparmi crescenti dal 2011 al 2014 valutati in 6,3 miliardi nel 2011, 10,3 miliardi nel 2012, 11,8 miliardi nel 2013, 13 miliardi nel 2014. Gli interventi sulla scuola hanno portato e porteranno economie di spesa per il personale pari a 1,3 miliardi nel 2009, 2,8 miliardi nel 2010, 3,9 miliardi nel 2011, 4,5 miliardi annui nel 2012, 2013 e 2014. Nel settore sanitario le misure di riduzione della spesa per il personale e della spesa farmaceutica porteranno a risparmi di 1 miliardo nel 2010 e di 1,7 miliardi annui a partire dal 2012. A questo va aggiunto il blocco della contrattazione del pubblico impiego.

Nel 2014 i risparmi di spesa complessiva annui derivanti dai settori indicati saranno pari a 19,3 miliardi di euro. A questo si possono aggiungere le risorse sottratte annualmente dal governo dal Fondo Tfr dei lavoratori privati, pari a 16 miliardi nel quadriennio 2007/11 e, stima della Corte dei Conti, pari a 30 miliardi di euro nel decennio 2007/16.

Il DEF conferma, così, come negli ultimi anni per la tenuta dei conti pubblici siano stati determinanti gli interventi sul mondo del lavoro dipendente privato e pubblico, mentre nulla è stato richiesto ad altri settori sociali. Il mondo del lavoro "ha dato" abbondantemente ora deve avere risposte in termini di occupazione (crescita), diminuzione della precarietà, minore imposizione fiscale. Per fare questo è necessario trovare nuove risorse riducendo la spesa pubblica improduttiva, combattendo la corruzione, riducendo l'evasione e spostando il peso del fisco su ambiti diversi da quello del lavoro.

La riforma fiscale può essere un motore per lo sviluppo. La riduzione della pressione fiscale sui lavoratori dipendenti e sui pensionati, e in generale sui redditi medio bassi, può dare un vigoroso sostegno alla domanda interna. Una riduzione del peso del fisco sul costo del lavoro può dare un impulso alla produzione. Data l'attuale situazione dei conti pubblici, questi sgravi non possono determinare una riduzione di entrate, ma debbono essere sostituiti da nuove entrate che possono derivare da una maggiore e più decisa lotta all'evasione e da una maggiore e nuova base imponibile.

Non si tratta di aumentare la pressione fiscale complessiva, ma di spostare il suo



carico dal lavoro ad altri. In questa prospettiva va rivista la tassazione sulla rendite finanziarie ed esaminata la possibilità di introdurre forme di tassazione sul patrimonio. Vi è in primo luogo la necessità di uniformare la tassazione di tutti gli strumenti di risparmio. Appare incomprensibile che gli interessi su di un conto corrente bancario o postale siano tassati in misura maggiore (27%) dei capital gains o degli interessi sulle obbligazioni (12,5%). E', inoltre, incomprensibile ed iniquo, che vi siano rendite soggette ad imposta del 12,5%, quando l'aliquota più bassa dell'Irpef si colloca al 23%.

Anche considerando le detrazioni di imposta, un lavoratore dipendente con un reddito annuale imponibile pari a 14.000 euro subisce un'aliquota netta Irpef pari al 12,9% superiore a quella subita dai percettori di rendita. E' evidente l'iniquità di questi differenti pesi del carico fiscale e la necessità, quindi, non solo di uniformare la tassazione delle rendite, ma anche di modificarla a favore del lavoro e delle pensioni.

Le soluzioni per una diversa tassazione delle rendite possono essere diverse. Un allineamento attorno al 20% di una aliquota comune a tutte le tipologie di rendita se si mantiene la cedolare secca, con eventuale trattamento separato dei titoli di stato; oppure, come avviene in molti altri paesi, l'inclusione di questi redditi nell'Irpef con una soglia di esclusione a tutela dei risparmi di importo limitato.

Si è dibattuto molto in questi mesi sull'eventualità di un'imposta patrimoniale, straordinaria o annuale. I maggiori partiti di governo e di opposizione si sono dichiarati contrari. Anche in questo caso si tratta in primo luogo di capirne le ragioni, le forme e le possibilità concrete di introdurla.

Non si tratta, come detto, di aumentare la pressione fiscale. L'obiettivo deve essere quello di ridurre le imposte sul lavoro. Un'imposta patrimoniale sulle ricchezze maggiori può essere lo strumento per riequilibrare il carico fiscale tenendo conto della concentrazione di ricchezza esistente nel nostro paese (frutto anche dell'evasione fiscale) e del peso che l'Irpef ha attualmente nella entrate fiscali complessive.

Si sostiene, a ragione, che i conti pubblici vanno tenuti sotto controllo. Il modo del lavoro, come visto in precedenza, ha contribuito abbondantemente alla stabilizzazione dei conti pubblici. Ora anche altri debbono e possono partecipare allo sforzo comune per risanare il bilancio dello stato e rilanciare lo sviluppo anche attraverso l'introduzione di un'imposta patrimoniale.

Certo un'imposta patrimoniale deve fare i conti con i limiti della nostra amministrazione finanziaria e deve evitare di colpire essenzialmente il ceto medio. Grande attenzione va quindi rivolta alla individuazione della sua base imponibile.

in allegato file Programma Nazionale di Riforma Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Giulio Tremonti >>>

Newsletter n. 67 del 10/05/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE:** Antonio TURSILLI **DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.67, anno 4 del 10.05.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



## NEWSLETTER NUOVI LAVORI

- INFORMAZIONI -

ISSN 2037 - 5247

Newsletter n. 67 del 10/05/2011

### Economia

#### Un Paese di anziani e casalinghe

di Stefano Barbarini

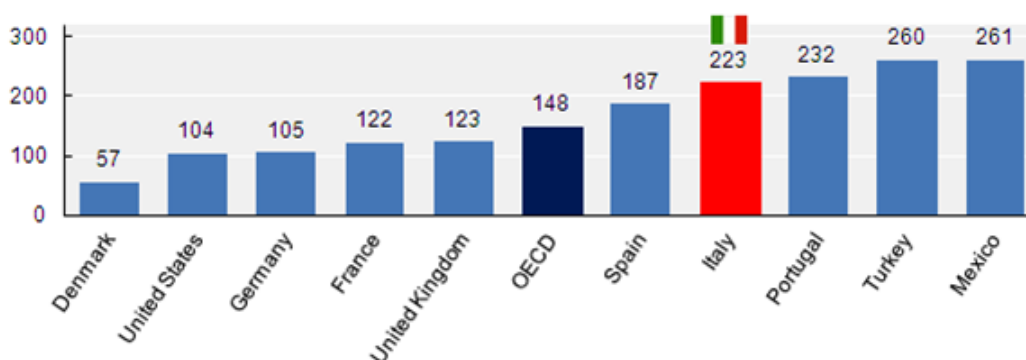
È stata appena pubblicata l'ultima edizione di *Society at a Glance* (il rapporto sociale annuale dell'Ocse)[1] che anche quest'anno conferma il ritardo delle donne italiane rispetto al resto dei Paesi OCSE dal punto di vista occupazionale.

I dati parlano chiaro: solo il 46,6 per cento delle donne italiane lavora, contro l'80 per cento della Norvegia e sorpassati in peggio solo dalla Turchia, con un 24 per cento.

Dal rapporto emerge però anche un altro dato, ovvero la disparità di oneri per quanto riguarda il lavoro non retribuito. Se in Danimarca c'è quasi l'esatta parità fra i sessi, in Italia la donna continua ad essere l'angelo del focolare. Principalmente su di lei ricade infatti la maggior fetta di lavoro non retribuito, come la pulizia della casa, le faccende domestiche, l'assistenza e via dicendo.

Le donne italiane si dedicano al lavoro non retribuito (cucina, pulizia, assistenza, ecc.) per 3 ore e 40 minuti al giorno in più rispetto agli uomini, ovvero la più ampia disparità di genere nei Paesi OCSE dopo Messico, Turchia e Portogallo. In media nei Paesi OCSE, le donne consacrano 2 ore e mezza al giorno in più rispetto agli uomini al lavoro non retribuito.

Female less male unpaid working time, in minutes per day



Fonte: OCSE (2011), *Society at a Glance*

L'OCSE ha pubblicato i giorni scorsi anche la quarta edizione del rapporto *Pensions at a Glance*[2], in cui sono trattati i temi delle pensioni, dell'età pensionabile e dell'aspettativa di vita. Molti Paesi hanno incrementato l'età pensionabile di fronte all'invecchiamento demografico e alla maggiore speranza di vita. Alcuni hanno introdotto un collegamento automatico tra pensioni e aspettativa di vita. Inoltre, un tratto comune dei recenti pacchetti di riforme previdenziali è quello di prevedere maggiori incentivi per coloro che decidono di proseguire l'attività lavorativa pur avendo maturato il diritto alla pensione di anzianità. Nonostante tutto, assicurare che vi siano posti di lavoro a sufficienza per i lavoratori più anziani resta una sfida aperta.

In Italia la popolazione sta invecchiando molto rapidamente. Le proiezioni demografiche mostrano che questa tendenza continuerà. L'invecchiamento è guidato dai tassi di fecondità relativamente bassi (attorno a 1,4 figli per donna rispetto alla media OCSE di 1,7) e da un'elevata speranza di vita sia alla nascita che all'età pensionabile. Nel 2010, l'Italia era il secondo paese dell'OCSE più anziano dal punto di vista demografico (dopo il Giappone) con solo 2,6 persone in età lavorativa (tra i 20 ed i 64 anni) rispetto a quelle di età pensionabile.[3] Il contesto demografico è il motore principale del livello elevato di spesa pensionistica: il 14,1% del PIL in Italia rispetto a 7,0% in media nell'OCSE.

Note: Il tasso di sostituzione è il rapporto tra il diritto pensionistico ottenuto dai regimi pensionistici obbligatori ed il salario individuale. I calcoli si riferiscono a un lavoratore che comincia a lavorare nel 2008 ed ha una

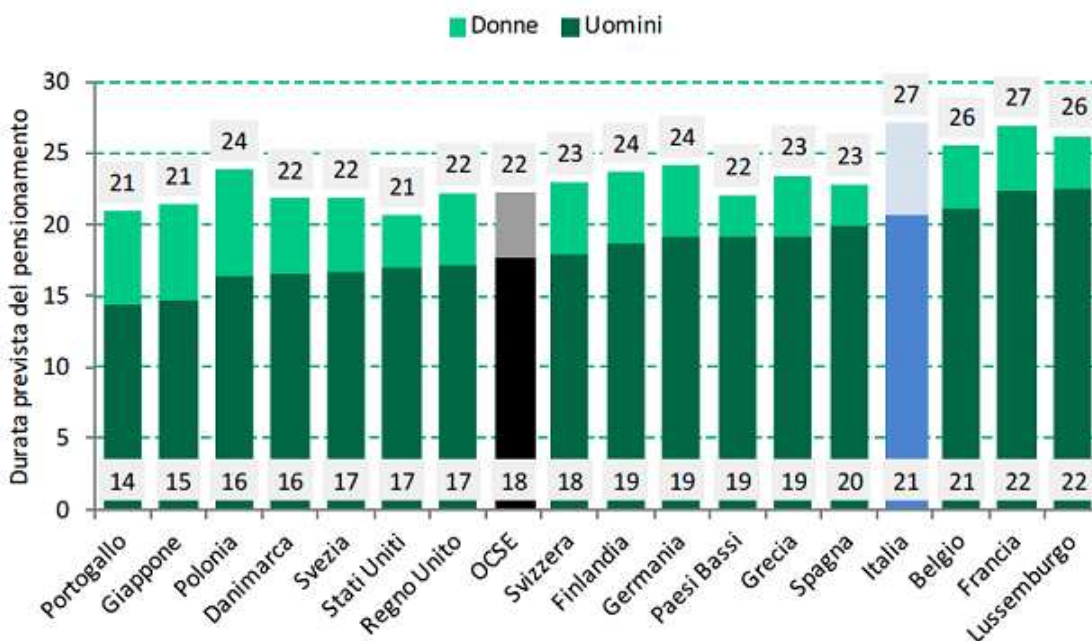
carriera completa. I lavoratori a basso salario guadagnano per ipotesi 50% del salario medio.

### Indicatori chiave

		Italia	OCSE
Tassi di sostituzione lordi	Salario medio (%)	64.5	57.3
	Salario basso (%)	75.3	72.1
Spesa pubblica per pensioni	% PIL	14.1	7.0
Speranza di vita	alla nascita	81.1	78.9
	a 65 anni	84.5	83.1
Popolazione di 65 anni di età	% della popolazione in età lavorativa	33.0	23.6
Salario medio	EUR	26 300	27 800

Fonte: OCSE (2011), *Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD and G20 countries*.

L'età pensionabile – dice l'OCSE – sta aumentando in quasi tutti i Paesi, per le donne e per gli uomini. L'effetto combinato di una bassa età effettiva di uscita dal mercato del lavoro (che si situa intorno 61 anni per gli uomini e a circa 59 anni per le donne) e di un'elevata speranza di vita a quella stessa età è all'origine della lunga durata attesa del pensionamento. In Italia, gli uomini possono aspettarsi di vivere circa 21 anni come pensionati e le donne più di 27 anni. Questi sono tra i più lunghi periodi di pensionamento nei paesi OCSE, insieme a Francia, Grecia, Lussemburgo e Turchia, come mostra il grafico riportato di seguito.



Fonte: OCSE (2011), *Pensions at a Glance*

Entro il 2050, l'età media pensionabile nei Paesi dell'OCSE raggiungerà circa i 65 anni per entrambi i sessi. Con i cambiamenti demografici in corso, la speranza di vita all'età pensionabile normale crescerà fino a 20,3 anni per gli uomini e a 24,5 per le donne nel 2050. Ciò avverrà nonostante gli aumenti dell'età pensionabile legale previsti per il futuro, anche se la maggior parte delle persone va in pensione prima di tale età. L'età media effettiva alla quale si lascia il mercato del lavoro è scesa, infatti, nel corso degli anni '70 e '80, tuttavia, la tendenza di lungo corso al pensionamento anticipato ha subito un arresto per gli uomini a metà degli anni '90 e per le donne poco dopo. Per tenere il passo con il previsto aumento della speranza di vita, si è stimato che l'età pensionabile effettiva dovrebbe crescere circa fino a 66,5 anni per gli uomini e a 66 per le donne nel 2050.

Il rapporto dell'Ocse esamina, però, anche i cambiamenti nel mercato del lavoro e mette l'accento sugli atteggiamenti ostili nei confronti dei lavoratori più anziani. Il costo elevato dell'impiego di lavoratori più anziani resta un problema in alcuni Paesi e per questo i datori di lavoro talvolta ricorrono al pensionamento anticipato quale modo pratico per modulare le dimensioni della propria forza lavoro. Le opportunità di lavoro per i

lavoratori più anziani sono spesso limitate. Le loro competenze perdono talvolta valore sul mercato e la formazione professionale resta appannaggio principalmente dei giovani lavoratori.

"Le riforme delle pensioni hanno permesso di raggiungere una migliore sostenibilità economica e finanziaria del sistema pensionistico italiano, ma la sostenibilità sociale potrebbe essere un problema in futuro", dice Anna Cristina D'Addio, economista esperta in materia di pensioni nella divisione delle politiche sociali dell'OCSE. "La situazione economica attuale e le caratteristiche del mercato del lavoro dove si assiste all'emergere di forme di precarietà nei posti di lavoro e nelle retribuzioni hanno il potenziale di ridurre i trattamenti pensionistici futuri per questi lavoratori", aggiunge Anna D'Addio.

---

[1] OECD(2011), Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators ([www.oecd.org/els/social/indicators/SAG](http://www.oecd.org/els/social/indicators/SAG))

[2] OECD(2011), Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries ([www.oecd.org/els/social/pensions/PAG](http://www.oecd.org/els/social/pensions/PAG))

[3] Questo indicatore è l'inverso dell'indice di dipendenza strutturale degli anziani

Newsletter n. 67 del 10/05/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE:** Antonio TURSILLI **DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.67, anno 4 del 10.05.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



# NEWSLETTER NUOVI LAVORI

- INFORMAZIONI -

ISSN 2037 - 5247

Newsletter n. 67 del 10/05/2011

## Mercato del lavoro

### Il nuovo apprendistato nell'attuazione del collegato lavoro

di Giuseppantonio Cela

Dopo la delega sui lavori usuranti, è stata messa in cantiere anche quella, sempre contenuta nel Collegato lavoro – legge n. 183/2010 - concernente l'apprendistato, per il quale, unitamente alla vasta materia occupazionale, l'art.46 aveva differito di ulteriori 24 mesi il termine di attuazione, già previsto dalla legge n. 247/07.

Il primo via libera del Consiglio dei Ministri è avvenuto il 4 maggio 2011, mediante una bozza di T.U., che dovrà essere sottoposto al confronto con le Regioni. Sarà il passaggio decisamente più complesso, in quanto coniugare le competenze Stato-Regioni in tema di formazione è stato il nodo, mai superato, all'origine del sostanziale stallo dell'istituto, unitamente al lamentato, contorto iter riferito agli adempimenti per l'instaurazione e la gestione del rapporto.

E' negli auspici governativi la definizione della riforma prima del periodo estivo, definizione in verità problematica nei tempi così ristretti, tenuto conto, oltre che della verifica accennata, anche dei passaggi presso le Parti sociali e naturalmente in Parlamento.

Grande è l'attesa nel mondo del lavoro, per la innegabile portata sociale della riforma, che investe l'occupabilità dei giovani e la formazione, per la quale manca nell'ordinamento un contratto organico vero e proprio. Il Ministro del lavoro ha tenuto, infatti, a sottolineare che il provvedimento "concorre a riportare il lavoro a componente essenziale del processo formativo ed educativo di una persona".

Grande ambizione, quindi, realizzabile, tuttavia - si ribadisce - nella misura in cui saranno effettivamente semplificati gli adempimenti e verrà fatta chiarezza, in ordine alle competenze istituzionali, in funzione anche della giurisprudenza di legittimità intervenuta in materia (v. C.Cost. n. 51 del 2005 e n. 176 del 2010).

Si anticipano i contenuti, comunque ancora aperti, in considerazione dell'iter procedimentale appena iniziato.

Punto fermo è che l'apprendistato è un "contratto a tempo indeterminato, finalizzato all'occupazione dei giovani". Così impostato, trattasi di un modello negoziale, che sembra trovare, per il suo conclamato carattere di stabilità, una condivisione sindacale allargata.

Sono confermate le tre tipologie di apprendistato:

- a) la prima mirata all'acquisizione della qualifica professionale, valevole anche per l'assolvimento degli obblighi scolastici (età 15 anni, durata 3 anni);
- b) una seconda forma "professionalizzante o contratto di mestiere" (età 17/29 anni, durata massima 6 anni);
- c) un terzo modello mirato all'alta formazione per il conseguimento di titoli universitari ovvero per il praticantato, necessario per l'esercizio delle professioni ordinistiche.

I contratti collettivi e gli accordi interconfederali saranno la fonte della regolamentazione generale dell'apprendistato, nel rispetto di taluni parametri, già stabiliti dalla legge, quali la percentuale dei giovani da assumere, il tipo di retribuzione, la presenza del tutor alla formazione e altre garanzie minime di tutela.

Rimane naturalmente nella competenza regionale la disciplina della formazione. Per ovviare agli specifici inconvenienti, propri della normativa in atto, il Ministero del lavoro, di concerto con quello dell'Istruzione, non solo svolgerà azione di supplenza

nella materia, ma stabilirà un repertorio delle professioni, mirato ad armonizzare le diverse qualifiche e definirà gli standard per la verifica dei percorsi formativi.

Il successo della riforma e la funzionalità stessa dell'apprendistato, rispetto agli obiettivi voluti, saranno subordinati soprattutto alla corretta attuazione dei predetti profili formativi, che caratterizzano la causa del contratto.

Rimane, a quest'ultimo riguardo, da citare il quadro sanzionatorio, che condiziona, come in passato, le agevolazioni contributive alla erogazione della formazione, così come stabilita dall'ordinamento.

Novità di rilievo è l'estensione dell'apprendistato anche alla P.A., secondo regole e modalità rimesse ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Significativa, in funzione occupazionale, è anche la previsione dell'apprendistato per i lavoratori in mobilità, ai fini di una loro riqualificazione professionale.

Queste le prime indicazioni ricavabili dalla disciplina in itinere. Seguiranno gli approfondimenti del caso, se necessari, anche quale tentativo di contributo in merito alla effettiva valorizzazione dell'istituto.

Newsletter n. 67 del 10/05/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE:** Antonio TURSILLI **DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.67, anno 4 del 10.05.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



# NEWSLETTER NUOVI LAVORI

- INFORMAZIONI -

ISSN 2037 - 5247

Newsletter n. 67 del 10/05/2011

## Mercato del lavoro

### Troppo digitale ?

*di Franco Silvestri*

Il tradizionale appuntamento con il ( XXII) Forum della Pubblica amministrazione che si tiene a Roma dal 9 all'11 maggio è una finestra privilegiata da cui guardare come va evolvendo la complessa macchina dello Stato rispetto alla necessità di essere più efficace e costare di meno.

E' indubitabile che gli sforzi fatti sulla strada dell'e-government da parte delle amministrazioni centrali e da moltissimi enti territoriali incomincino a dare i loro frutti in termini di semplificazione dei rapporti con cittadini e imprese e sostanzialmente anche in termini di riduzione del volume di scartoffie che affligge gli uffici pubblici.

Sono centinaia gli esempi di eccellenza che sono presentati al Forum con lo slogan "Meno carta , più valore" e sono numeri che dimostrano come l'obiettivo di una Pubblica Amministrazione senza carta non sia un traguardo impossibile.

Dando quindi per scontato che economie rilevanti sono possibili e che siamo avviati su questa buona strada, sembra però che il versante della digitalizzazione e l'uso degli strumenti informatici sia preponderante nella realizzazione del cambiamento della Pubblica Amministrazione e non è un caso se la stragrande maggioranza dei convegni del Forum sia su questi temi.

Resta però da dimostrare che questi interventi siano oltre che necessari anche sufficienti per coniugare efficacia ed efficienza: se la pratica arriva al funzionario per posta certificata e poi rimane nella memoria del computer per il cittadino non è dissimile dalla cartella piena di documenti che rimane sulla scrivania.

Il rinvio della valutazione delle performances e della riorganizzazione degli uffici a data da destinarsi non è in sostanza un buon segnale per chi si attende un cambio di passo e poi constata uffici sovradimensionati e con funzioni duplicate ( basta entrare negli stessi assessorati di comuni, province e regioni) ed altri che stentano a funzionare per mancanza di risorse umane adeguate e dove un'assenza del tutto giustificata di un impiegato può bloccare l'ufficio.

E' auspicabile in questo senso che il futuro XXIII Forum PA sia caratterizzato da un approccio più qualitativo, che dimostri come gli esempi di eccellenza esistano e siano trasferibili orizzontalmente anche nella riorganizzazione funzionale dello Stato e delle sue strutture periferiche.

Il Forum PA è anche occasione per analizzare la riforma dei rapporti che in molti campi intercorrono tra Pubblica Amministrazione ed imprese presentata dal Ministro Tremonti e dai suoi colleghi di Governo lo scorso 5 maggio.

Definita come la soluzione a 0 euro per scrollare il peso della burocrazia dalle spalle degli imprenditori e permettere loro di concentrarsi sul proprio business, rientra a pieno titolo nella filosofia del ministro per cui "la crescita non si fa con il deficit".

Si tratta in sostanza di meno adempimenti, meno controlli, meno pratiche che consentono alle imprese di perdere meno tempo ( molto ) e diminuire costi aziendali ( non moltissimi ) per un valore dichiarato pari a 2/3 punti di pressione fiscale, senza incidere sul bilancio statale.

A parte ogni considerazione sulla difficoltà di misurare precisamente un valore così variabile non c'è dubbio su quale alternativa gli imprenditori avrebbero scelto .....

Le pressioni che da più parti ( Banca D'Italia, Confindustria, Sindacati ) arrivano in via XX Settembre per misure di politica industriale e fiscale a favore della crescita rimangono inascoltate e tutto sembra rinviato all'approvazione ( nazionale e comunitaria ) del Decreto Sviluppo che sarà illustrato alla prossima riunione dell'Ecofin del prossimo 16/17 maggio.

Muoversi tra le nuove regole di bilancio europee e le richieste di cui sopra per una spesa più orientata allo sviluppo è sicuramente operazione difficile, ma una maggiore conoscenza della struttura di bilancio che gli strumenti a disposizione ora consentono dovrebbe consentire di abbandonare i tagli lineari per dedicare le risorse a politiche di sviluppo efficaci.

Newsletter n. 67 del 10/05/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE:** Antonio TURSILLI **DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.67, anno 4 del 10.05.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.





## NEWSLETTER NUOVI LAVORI

- INFORMAZIONI -

ISSN 2037 - 5247

Newsletter n. 67 del 10/05/2011

## Politiche formative

**Come non spendere 15 miliardi di Euro**

di Leonardo Grannonio

Una minima premessa:

*"Il Fondo sociale europeo (FSE) fa parte dei Fondi strutturali dell'UE, ideati per ridurre le differenze nella qualità di vita e nella prosperità esistenti fra regioni europee e fra Stati membri, e serve dunque a incentivare la coesione sociale ed economica. L'FSE si dedica alla promozione dell'occupazione nell'UE, aiutando gli Stati membri a preparare al meglio la forza lavoro e le aziende di fronte alle nuove sfide globali. In breve: il finanziamento viene fornito in particolare a Stati membri e regioni in cui lo sviluppo economico è più arretrato; si tratta di un elemento chiave della strategia UE 2020 per la crescita e l'occupazione, la cui finalità è migliorare la vita dei cittadini comunitari offrendo loro nuove competenze e maggiori opportunità di lavoro; si pensi che tra il 2007 e il 2013 regioni e Stati membri dell'UE si divideranno un totale di 75 miliardi di euro per raggiungere gli obiettivi prefissati." (<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=it>).*

In poche parole, il FSE è il principale strumento europeo per combattere i problemi dell'occupazione e favorire la crescita dei territori, in una chiave di coesione sociale.

Dei 75 miliardi, di euro succitati, oltre 15 (comprensivi anche del cofinanziamento nazionale) vanno all'Italia. 15 miliardi di euro che, con la perdurante crisi economica ed occupazionale, potremmo pensare, essere stati già interamente spesi.

Ricordo che siamo ormai a due terzi di percorso sulla programmazione europea dei Fondi Strutturali che va dal 2007 al 2013, e che quindi, anche volendo solo mantenere una media dei fondi ripartiti sui 7 anni, dovremmo essere a circa il 65% di spesa, con una quota ancora superiore per quel che riguarda gli impegni.

Per fondi spesi si intendono quelli effettivamente usciti dalla disponibilità del Ministero o della Regione interessata. Quindi soldi, realmente spesi e liquidati.

Per fondi impegnati si intendono, oltre quelli spesi, anche quelli che l'Ente coinvolto ha formalmente impegnato con atti contrattuali o deliberativi. Per fare un esempio, se il Ministero del Lavoro affida la realizzazione di una misura del Programma Operativo Nazionale (PON) ad Italia Lavoro, la cifra corrispondente verrà inserita fra gli impegni nel momento in cui viene firmata la convenzione fra MdL ed IL, ma solo quando Italia Lavoro spenderà realmente i soldi necessari alla realizzazione della misura, gli stessi verranno inseriti fra le somme spese.

Venendo ai dati, la realtà è profondamente diversa da quel che ci si aspetterebbe:

Sui 15 miliardi disponibili, l'Italia, al 28 Febbraio 2011 ne ha spesi poco più di 2,5. Circa il 16%!

Ciò vuol dire che la differenza fra quello che ci si sarebbe aspettati e quello che è realmente successo è di circa il 50%. 7,5 miliardi di euro da destinare allo sviluppo ed all'occupazione e non utilizzati.

C'è da aggiungere che le somme non spese, attraverso meccanismi e calcoli abbastanza complessi, non rimangono indiscriminatamente a disposizione delle Regioni o dei Ministeri. Già dalla fine del 2011 si inizieranno a restituire a Bruxelles le somme delle prime annualità non ancora utilizzate.

Questi soldi, qualche miliardo, finirà nelle casse di altri Paesi, più efficienti e virtuosi del nostro.

Non è obiettivo di questa nota esporre valutazioni ed opinioni, ma non c'è dubbio che andrebbe sviluppata un'approfondita e condivisa analisi, sulle cause e sulle conseguenze di questa situazione, sulla base della quale, aprire un vero dibattito nazionale.

Ma andiamo oltre. C'è, nella mediocrità generale, come poi vedremo, qualche rara e limitata eccezione.

Analizziamo ora, nel dettaglio, su dati della Ragioneria Generale dello Stato, la situazione del FSE divisa fra Regioni Convergenza (Sicilia, Calabria, Campania, Puglia e parzialmente Basilicata), con maggiori gap da colmare e problemi da affrontare, e Regioni Competitività (tutte le altre).

Le prime hanno, proporzionalmente, molte più risorse delle seconde.

**La prima tabella riporta i dati relativi alle Regioni Convergenza:****Obiettivo Convergenza FSE: attuazione finanziaria per intervento al 28/02/2011**

INTERVENTO	Contributo totale 2007-2013 (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a)	Pagamenti (c/a)
2007IT051PO001 Po Campania	1.118.000.000,00	74.644.000,34	26.539.407,52	6,68%	2,37%
2007IT051PO002 Por Calabria	860.498.754,00	125.251.275,44	86.618.807,25	14,56%	10,07%
2007IT051PO003 Por Sicilia	2.099.239.152,00	91.005.003,07	78.187.671,99	4,34%	3,72%
2007IT051PO004 Po Basilicata	322.365.588,00	96.729.935,41	60.704.325,39	30,01%	18,83%
2007IT051PO005 Por Puglia	1.279.200.000,00	172.097.773,72	121.399.687,59	13,45%	9,49%
2007IT051PO006 Pon Governance e Azioni di Sistema	517.857.770,00	149.433.803,51	55.915.884,75	28,86%	10,80%
2007IT051PO007 Pon Competenze per lo Sviluppo	1.485.929.492,00	969.543.062,82	467.654.470,85	65,25%	31,47%
<b>TOTALE</b>	<b>7.683.090.756,00</b>	<b>1.678.704.854,31</b>	<b>897.020.255,34</b>	<b>21,85%</b>	<b>11,68%</b>

Da questi dati emerge, che le Regioni dell'obiettivo convergenze, tolte le quote di competenza del Ministero del Lavoro e di quello dell'Istruzione, titolari dei due PON succitati, a fronte di una disponibilità complessiva di quasi 6 miliardi di euro, hanno impegnato circa il 9,85% di tali somme ed hanno effettuato pagamenti per circa il 6,57% (soltanto 373 milioni di euro). La situazione, per ciò che concerne l'utilizzo del Fondo Sociale, è drammatica in tutte e 4 le Regioni coinvolte (la Basilicata è comunque in uscita dall'Obiettivo Convergenza ed è quella con la situazione migliore) e le possibilità, che da fine anno si inizino a restituire risorse all'Unione Europea, è molto più che concreta. Direi che è quasi una certezza, salvo miracoli affidati ad improbabili slittamenti dei termini, stabiliti comunemente per tutti i Paesi dell'Unione.

Le regioni maggiormente esposte ai rischi di restituzione, sono sicuramente Sicilia e Campania.

Ma si ha la sensazione che, al momento, questa emergenza non venga percepita dalle relative Amministrazioni regionali nella sua più piena gravità. Forse ci si illude che la cosa venga risolta, prima o poi, "all'Italiana". Se così non sarà, qualcuno dovrà pur spiegare come è possibile, che a fronte di tante necessità e difficoltà, economiche, sociali ed occupazionali, Regioni, fra le più in difficoltà, possano permettersi il lusso di rinunciare a così tante risorse.

Una nota particolare va dedicata al Ministero del Lavoro, titolare del PON "Governance ed Azioni di Sistema" che, forse adattandosi all'andamento generale dell'Obiettivo Convergenza, non riesce ad andare oltre il livello di spesa della Calabria e dichiara una percentuale di impegni al 28 Febbraio, inferiore a quello della Basilicata. Fra l'altro, il grosso scarto fra impegni (28,86%) e pagamenti (10,80%), segnala una chiara difficoltà operativa di attivazione degli interventi. In breve, parte delle risorse è stata impegnata, trasferendola ad Italia Lavoro ed Isfol, ma questi ultimi hanno evidentemente molte difficoltà a renderle operative.

**Esaminiamo ora i dati relativi alle 14 Regioni dell'Obiettivo Convergenza ed alle due province autonome di Trento e Bolzano:**

**Obiettivo Competitività FSE :attuazione finanziaria per intervento al 28/02/2011**

INTERVENTO	Contributo Totale 2007/2013 (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a)	Pagamenti (c/a)
2007IT052PO001 - Abruzzo	316.563.222,00	30.432.617,28	30.432.617,28	9,61%	9,61%
2007IT052PO002 - Emilia Romagna	806.490.114,00	504.658.096,86	303.037.844,36	62,57%	37,57%
2007IT052PO003 - Friuli Venezia Giulia	319.225.628,00	146.138.023,31	96.143.214,32	45,78%	30,12%
2007IT052PO004 - Lazio	736.077.550,00	136.513.978,38	88.979.547,34	18,55%	12,09%
2007IT052PO005 - Liguria	395.073.052,00	162.656.682,74	72.077.572,57	41,17%	18,24%
2007IT052PO006 - Lombardia	798.000.000,00	388.401.282,06	165.701.429,70	48,67%	20,76%
2007IT052PO007 - Marche	281.551.141,00	99.513.309,73	60.309.201,65	35,34%	21,42%

2007IT052PO008 - Molise	102.897.150,00	29.999.018,74	20.262.145,26	29,15%	19,69%
2007IT052PO009 - PA di Bolzano	160.220.460,00	90.481.957,74	45.321.327,85	56,47%	28,29%
2007IT052PO010 - P.A. Trento	218.570.270,00	171.299.680,57	81.214.106,00	78,37%	37,16%
2007IT052PO011 - Piemonte	1.007.852.446,00	411.111.035,11	249.067.788,54	40,79%	24,71%
2007IT052PO012 - Toscana	664.686.347,00	239.482.013,64	91.681.781,86	36,03%	13,79%
2007IT052PO013 - Umbria	230.417.088,00	84.239.049,33	51.289.161,39	36,56%	22,26%
2007IT052PO014 - Valle d'Aosta	82.278.860,00	34.230.944,11	12.430.410,04	41,60%	15,11%
2007IT052PO015 - Veneto	716.697.817,00	125.019.273,70	104.847.942,67	16,78%	14,63%
2007IT052PO016 - Sardegna	729.291.176,00	211.970.198,75	151.375.918,93	29,07%	20,76%
2007IT052PO017 - Azioni di Sistema	72.000.000,00	32.628.212,32	9.396.470,47	45,32%	13,05%
<b>TOTALE</b>	<b>7.637.892.321,00</b>	<b>2.898.775.374,37</b>	<b>1.633.568.480,23</b>	<b>37,95%</b>	<b>21,39%</b>

La situazione dell'area Competitività, presa nel suo complesso, è leggermente migliore, ma richiede una disamina più specifica, presentando situazioni molto diversificate al proprio interno:

alcune Regioni/Province autonome hanno interpretato al meglio il loro ruolo, utilizzando una gran parte dei fondi e programmandone l'utilizzo complessivo. In particolare Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Provincia di Bolzano hanno già effettuato pagamenti per oltre il 30% e quest'ultima ha addirittura impegnato oltre il 78% delle proprie disponibilità;

alcune Regioni si trovano in gravissimo ritardo, sia negli Impegni che nei Pagamenti, e forniscono percentuali simili a quelle delle Regioni Convergenza.

In particolare: l'Abruzzo (che non arriva neanche al 10% di impegni), la Regione Lazio (ferma al 12% nei pagamenti), la Toscana ed il Veneto (entrambe con meno del 15% di spesa);

le altre veleggiano fra queste due posizioni esposte, senza infamia e senza lode, ma con livelli comunque inferiori a quelli attesi, alle necessità del momento ed alla media degli altri Paesi europei.

**Questo, infine, è il dato riassuntivo dell'intera disponibilità del FSE per l'Italia.**

	Contributo Totale	Impegni	Pagamenti	% impegnato	% pagamenti
TOTALE GENERALE	15.320.983.977,00	4.577.480.228,68	2.530.588.735,57	29,87%	16,51%

Non si arriva, complessivamente, al 30% per quel che riguarda gli impegni , mentre i pagamenti superano di poco il 16%. Questi tempi difficili richiederebbero ben altro impegno e ben altre capacità. Ma, tant'è!

Newsletter n. 67 del 10/05/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE:** Antonio TURSILLI **DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.67, anno 4 del 10.05.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



# NEWSLETTER NUOVI LAVORI

- INFORMAZIONI -

ISSN 2037 - 5247

Newsletter n. 67 del 10/05/2011

## Legislazione - Giurisprudenza

### **A che punto è la notte**

*di Franco Lotito*

Questo è il secondo Convegno che dedichiamo alle tematiche dell'amianto.

Quello dello scorso anno – conviene rammentarlo per assicurare una doverosa linea di continuità nella nostra azione – ebbe luogo a Roma e si occupò degli aspetti prevalentemente normativi delle problematiche connesse all'amianto. Molte di quelle problematiche rimangono purtroppo tuttora aperte. Qui, tanto per fare un esempio, penso alla recentissima entrata in vigore del "Fondo vittime dell'amianto" pubblicato in Gazzetta Ufficiale appena 15 giorni fa.

Un provvedimento atteso fin dal 2007 e che tuttavia reca con sé la minaccia di uno sciame di ricorsi per via di una evidente contraddizione tra l'atto istitutivo (il comma 241 della legge Finanziaria del 2008) e l'art. 2 del Regolamento di attuazione, circa la definizione della platea degli aventi diritto. Penso poi alle tensioni – a volte latenti, altre volte manifeste – che tuttora agitano il contesto sociale e spingono i lavoratori alla mobilitazione.

Purtroppo ancora oggi sono aperti numerosi contenziosi, soprattutto sull'esclusione di alcuni lavoratori dal beneficio, sulle finalità della norma e sulla necessità di una esposizione qualificata, frutto anche qui di una normativa di legge formata per stratificazioni successive fin dal 1992 e per ciò stesso prolissa, lacunosa e per molti versi determinata da spinte di carattere emergenziale. Questo stato di cose genera una vera e propria foschia istituzionale fatta di confusione e di incertezza nella quale i lavoratori e le imprese sono costretti a muoversi a tentoni. E che colpisce l'Istituto, sul quale si è abbattuto un contenzioso torrentizio che affligge gli uffici legali e – quel che è peggio – lo fa apparire agli occhi dei lavoratori come il responsabile principale di inadempienze piccole e grandi.

Per questo confermiamo la richiesta che avevamo avanzato un anno fa nella stessa occasione: occorrono, su questo versante, politiche di taglio sociale. Chiediamo risposte certe, tempestive e congrue alle giuste istanze dei lavoratori, sui versanti della prevenzione, dell'indennizzo e delle cure necessarie. Chiediamo risposte certe, tempestive e congrue per le imprese, perché vedano definitivamente regolato il contenzioso per le esposizioni antecedenti il 1992, anno in cui è stato messo al bando l'uso dell'amianto.

L'esperienza di questi anni dimostra che il processo non è la sede più opportuna per risolvere le questioni che affondano le loro radici in periodi temporali lontani nel tempo e che sono, quindi, legate a livelli di approfondimento scientifico differente dall'attuale. Finora, gli interventi del legislatore, volti a disciplinare singoli aspetti del tema, ha ingenerato inutile contenzioso e non ha tracciato le opportune linee di demarcazione, tanto da non risultare risolutivi per gli interessi né dei lavoratori né delle imprese.

Ancora una volta ci rivolgiamo al Ministro del Lavoro. A lui a ribadiamo la richiesta che

avanzammo già un anno fa' e cioè di assumere l'iniziativa dando vita ad un tavolo di lavoro capace di raccogliere le Parti sociali, i soggetti istituzionali competenti (a cominciare dall'Inail, s'intende), la Conferenza delle Regioni e quant'altri interlocutori necessari per mettere mano all'elaborazione di un Testo Unico che finalmente faccia ordine nella normativa in materia di amianto. Nel 1999, in effetti, si era giunti ad un disegno di legge che aveva il pregio di dare una risposta sia ai lavoratori e cittadini, sia alle imprese. Ripartiamo da lì.

.....

Un anno fa, dunque, ragionammo intorno ai profili normativi delle problematiche dell'amianto. E per farlo, partimmo dalla prospettazione di quattro linee di azione. Conviene ricordarle sia pure sinteticamente.

La prima richiamava l'obiettivo, già altre volte dichiarato nelle linee di indirizzo del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza di istituire il Registro degli ex esposti, allo scopo di disporre di un quadro generale. La tutela della salute e sicurezza sul lavoro normalmente legata alla dimensione aziendale, fuoriesce talvolta da questo ambito e diviene questione sociale. Uno strumento come quello che noi andiamo prospettando può consentire questo salto di qualità. In una nuova dimensione sociale – vale la pena di sottolinearlo – diventano più agevoli interventi di solidarietà collettive che sottraggano le tutele alla giustizia del caso singolo per affidarle al più consono intervento pubblico che misura la sensibilità del decisore politico nell'intercettare i bisogni degli individui proprio attraverso la dimensione collettiva e condivisa degli interventi.

Questo, tanto più se l'intervento sociale è tempestivo, equo e condiviso e supera, anticipandolo, un contenzioso scientifico e giuridico che, anche quando appare costruttivo, contrasta con le aspettative di chi, impresa, cittadino o lavoratore, non può attendere l'esito della ricerca o del processo che è incerto, lontano nel tempo e viziato dalle peculiarità del caso singolo. Allo stesso modo, l'intervento sociale, laddove condiviso ed equo, può superare ogni soluzione che, nella conflittualità della ricerca scientifica o del giudizio dei tribunali, approda a conclusioni non condivise, che generano contrapposizioni su un tema che è invece interesse comune risolvere, a volte fondate su parametri di probabilità meramente statistica o, peggio ancora (ma è proprio questa la tendenza, purtroppo) di responsabilità oggettiva.

È questo il caso delle malattie da amianto, un tema che presenta evidenti riflessi nel campo sociale ed economico.

La seconda linea d'azione indicava la necessità di una intensa collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità, con le Regioni e con il mondo accademico al fine di allestire un net-work capace di accumulare ed accomunare il sapere scientifico, promuovendo al tempo stesso su tutto il territorio buone prassi di sorveglianza sanitaria già attuate in alcune regioni relativamente agli ex esposti all'amianto.

La terza linea di azione prospettava l'impegno a porre in campo progetti di ricerca finalizzati alla diagnosi precoce dei tumori asbesto-correlati quale indispensabile premessa per una linea di intervento medico teso a ridurre, per quanto possibile, i casi mortali e comunque a migliorare le aspettative di vita. Perché, in definitiva, questo è il cuore della questione sociale dell'amianto: migliorare le aspettative di vita.

L'ultima linea d'azione, infine, insisteva sulla necessità di tracciare una mappa dell'uso dell'amianto al fine di facilitare le operazioni di bonifica dei siti. Scuole, caserme, aule di giustizia, imprese, edifici privati, tubature dell'acqua, mezzi di trasporto, ospedali, aria: nulla si sottrae alla ubiquitaria presenza dell'amianto.

.....

Il quadro di riferimento con il quale abbiamo a che fare è noto a tutti. Sappiamo infatti che fino alla fine degli anni '80 l'Italia è stato il secondo produttore di amianto a livello europeo, secondo soltanto all'ex Unione sovietica; che nel 1992 la legge 257 ha messo fuori legge questo minerale; che dal secondo dopo-guerra al '92 sono state consumate 3.748.550 tonnellate di amianto. Cifra che viene moltiplicata per 10 quando viene riferita ai materiali composti; che la seconda metà degli anni '70 è il periodo in cui si realizza il picco nei livelli di produzione dell'amianto. L'utilità di questo dato è facilmente intuibile se si considera la lunga latenza delle malattie asbesto-correlate. Basti pensare che il lasso di tempo che separa l'inizio dell'esposizione dall'insorgenza della malattia è mediamente di circa 20-50 anni. Il che dunque proietta le conseguenze della esposizione verificate in un lontano passato su un futuro medico-sanitario che deve ancora venire.

Sappiamo anche che dal punto di vista epidemiologico ogni anno insorgono in Italia circa 1.200 casi di mesotelioma a cui debbono aggiungersi i casi di asbestosi e di altre forme tumorali. Sappiamo inoltre che fino al 1992 i casi di decesso provocati dall'esposizione all'amianto si possono stimare in circa 3000 in ragione d'anno; che l'incidenza del mesotelioma è di 3,55 casi per 100.000 abitanti; il che conferma che abbiamo a che fare non con una "malattia rara" ma con un'affezione che, come abbiamo già detto, assume rilevanza sociale. Infine che dal 1993 al 2004 si sono manifestati 9166 casi di mesotelioma dovuti alla esposizione all'amianto.

Da qui, dalla considerazione di questi dati - pur così sintetica - discendono due linee di ragionamento. La prima ha a che fare con la complessità di un contesto nel quale convergono fattori di diversa natura e che pur tuttavia fra loro si intersecano e si intrecciano. Tanto per dire. Per chi come il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, che pur avendo responsabilità di indirizzo politico all'interno dell'Inail, non ha il compito, (perché non ha la competenza), di dare risposte di carattere scientifico, ma quello di osservare la realtà quotidiana e dare il proprio contributo in termini di proposta politica, l'attuale situazione appare veramente complessa. Ed è una complessità almeno giuridica, medica ed epidemiologica: è la testimonianza, ancora una volta, che i nodi indistricabili che intrecciano le differenti branche interessate e che si complicano a vicenda, piuttosto che contribuire a sciogliersi, impongono una soluzione immediata affidando all'approfondimento del tempo la soluzione tecnica.

La seconda linea di ragionamento ha a che vedere con l'evidenza scientifica delle problematiche connesse all'amianto e cioè con il discorso che questo Convegno intende promuovere. I dati medico-scientifici che vengono pacificamente considerati nel panorama della letteratura scientifica internazionale sembrano essenzialmente tre:

- la già ricordata lunga latenza tra l'iniziazione della cancerogenesi e la manifestazione del mesotelioma;
- la pratica impossibilità di stabilire in relazione a ciascun caso concreto, il momento esatto in cui il processo di cancerogenesi ha avuto inizio;
- la indisponibilità di informazioni certe riguardo alla dose minima di amianto necessaria ad innescare il processo di cancerogenesi.

Insorgono a questo punto questioni di grande rilievo che hanno a che fare, oltre che con la dimensione del fenomeno epidemiologico anche con i profili della tutela che investono da vicino i problemi dell'accertamento della causalità, della evitabilità dell'evento lesivo e della natura dose-correlata o dose-indipendente del mesotelioma.

Naturalmente si tratta di questioni sulle quali il dibattito - alla ricerca di un approdo condiviso di una relazione con i profili di responsabilità - è tutt'altro che concluso. Si può infatti legittimamente sostenere che sul piano della causalità, non si può

escludere che la vittima si sia ammalata in un momento precedente a quello in cui ha svolto le mansioni alle dipendenze di un datore di lavoro e che il tumore sia stato indotto da un episodio di bassissima esposizione – al limite anche da una sola fibra di amianto – che la vittima potrebbe aver subito in qualunque momento della vita.

Sul piano della evitabilità dell'evento lesivo, l'assenza di informazioni riguardo alla dose minima di amianto in grado di innescare il mesotelioma lascia in piedi un dubbio circa l'efficacia che l'adozione di tutte le misure cautelari tecnologicamente disponibili nei decenni della liceità dell'impiego dell'amianto avrebbe avuto rispetto alla patologia.

.....

Ecco dunque gli assi del nostro discorso.

Vogliamo fare qualcosa per contrastare il male, ma anche per aiutare a lottare contro la paura e l'angoscia di tutti coloro che magari 25-30 anni fa hanno avuto a che fare in un modo o nell'altro con l'amianto. Questa è la notte a cui allude il titolo del nostro Convegno. E che deve passare.

Ed allora – come si esprime un giorno Karol Wojtyła scatenando l'entusiasmo di tutti i romani: "damose da fa". E' indispensabile rafforzare il sistema di indagini epidemiologica. Va costruito il net-work delle competenze mediche e scientifiche. Va realizzato il Registro nazionale degli ex esposti.

E' necessario restituire impulso all'azione di censimento dei siti da bonificare. In definitiva è la Legge 257 del '92 che prescrive questa azione. Anche qui si tratta di interpellare le Regioni, a cui spetta il compito del censimento, sollecitando contestualmente il Ministro dell'Ambiente, al quale chiediamo di intestarsi il coordinamento unitamente ad una indispensabile azione di co-finanziamento. In questo senso si tratta di recuperare una cospicua disomogeneità dei percorsi avviati a livello regionale, il che finisce per rendere molto complessa la valutazione d'insieme per una effettiva operazione di bonifica. Ci rivolgiamo infine al Ministro della Salute, oggi più che mai interlocutore dell'Inail nella veste di Ministro vigilante dopo la assunzione delle funzioni dell'ex Ispesl.

In questa circostanza al Ministro Fazio, che ancora ringraziamo per l'adesione che ha dato al nostro Convegno, chiediamo che si proceda alla ricostituzione della Commissione nazionale per l'amianto; uno strumento previsto dall'art.4 della legge del '92 che, dopo aver svolto un ruolo molto positivo nella prima fase di applicazione della legge, è poi finito in qualche ripostiglio burocratico.

Per perseguire questi obiettivi l'Inail è pronto a fare la sua parte. Compatibilmente con il rispetto dei vincoli e del ruolo a cui è chiamato dall'ordinamento e tuttavia mettendo a disposizione le risorse tecniche, professionali e scientifiche di cui dispone.

Cerchiamo dunque di capire tutti insieme a che punto è la notte, non per cedere alla sgomento dell'ora più buia, ma operando con la forza e la convinzione di sapere che l'ora più buia della notte è quella che precede immediatamente l'alba.

Newsletter n. 67 del 10/05/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE:** Antonio TURSILLI **DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.67, anno 4 del 10.05.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



# NEWSLETTER NUOVI LAVORI

- INFORMAZIONI -

ISSN 2037 - 5247

Newsletter n. 67 del 10/05/2011

## Legislazione - Giurisprudenza

### Accordi separati in tribunale

di Amos Andreoni

Il decreto 18.4.2011 del Tribunale di Torino contro l'impresa Bulloneria Barge è semplice, lineare, condivisibile. Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca la seconda decisione del Tribunale di Torino del 26.4.2011 – contro la Tyco – e il decreto 22.4.2011 del Tribunale di Modena, laddove <<dichiara l'antisindacalità del comportamento delle società convenute (tra cui Ferrari e Maserati) consistente nell'aver negato la perdurante applicazione del ccnl 20.1.08, sottoscritto anche dalla Fiom-Cgil, applicando l'Accordo "separato" del 15.10.09 ai lavoratori iscritti alla Fiom ed ai lavoratori non iscritti ad alcun sindacato, non previamente informati della contemporanea vigenza ed applicazione dei due contratti collettivi>> e conseguentemente <<ordina alle società convenute di inviare alla Fiom ricorrente una dichiarazione scritta di impegno ad applicare il ccnl 20.1.08, fino alla cessazione della sua efficacia, ai lavoratori iscritti alla Fiom e ai lavoratori non iscritti ad alcun sindacato che, all'esito di una informazione completa in ordine alla contemporanea vigenza dei due contratti, non manifestino adesione al ccnl 15.10.09 e ordina alle stesse di affiggere il presente decreto nelle singole aziende in luogo accessibile a tutti per la durata di giorni venti>>.

Cionondimeno le tre decisioni sono di grande importanza perché intervengono sul tema "arroventato" del contratto dei metalmeccanici 2008, poi reso claudicante dal successivo e anticipato CCNL 2009, siglato da sindacati diversi dalla FIOM-CGIL.

Nelle aziende in discussione era stato applicato il nuovo contratto 2009 a tutti, ivi compresi i lavoratori iscritti alla Fiom ed i lavoratori non iscritti ad alcun sindacato.

A questo punto la FIOM-CGIL ha promosso azione giudiziaria ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori per rivendicare la persistente applicazione del CCNL 2008 ai propri iscritti ed ai lavoratori non iscritti ai sindacati firmatari l'intesa separata.

All'opposto, la controparte padronale ha sostenuto - con qualche incertezza - che il nuovo contratto, sia pur "separato", aveva sostituito in toto il vecchio, da ritenersi quindi non più esistente.

I Giudici hanno optato per la prima impostazione proposta dalla FIOM-CGIL (e dal suo egregio collegio difensivo composto dagli avv.ti Martino, Poli, Di Stasi, Focareta, Piccinini e Recchia).

Ed infatti il giudice torinese ha affermato che <<qualora le parti, nell'esercizio dell'autonomia negoziale, abbiano circoscritto l'efficacia nel tempo del contratto collettivo mediante un'apposita clausola di durata, la possibilità di un recesso ante tempus è generalmente esclusa. In tale contesto, la disdetta del ccnl 20.1.08 comunicata da Fim e Uilm con lettera del 29.6.09 e la conclusione, nel vigore del contratto unitario, degli Accordi di rinnovo del 15.10.09 appaiono integrare un esercizio della facoltà di recesso unilaterale dal contratto collettivo con durata predeterminata, non consentito e non legittimo, potendosi, di conseguenza, dubitare della validità delle pattuizioni assunte contro gli impegni vigenti>>.

Alla stessa conclusione giunge il decreto Tyco del 26.4.2011, partendo da una diversa premessa:

<<il contratto collettivo presenta infatti una fisionomia del tutto particolare rispetto ad ogni altro contratto con pluralità di parti, che gli deriva dalla piena "autonomia"



d'azione, delle singole componenti sindacali specie se di fatto appartenenti al gruppo delle maggiormente rappresentative, garantita dall'art. 39 Cost., ciascuna delle quali ha la rappresentanza degli interessi dei lavoratori; conseguentemente nel periodo successivo alla stipula di un contratto collettivo ciascuna di esse ha piena libertà di azione, fino al punto estremo di poter giuridicamente prestare il consenso ad una rinegoziazione del contratto collettivo, in una situazione di dissenso da parte di altra centrale sindacale; trattandosi pur sempre di risoluzione consensuale da parte di alcune OO.SS., la cui libertà d'azione è garantita dalla Costituzione e non può formare oggetto di coartazione (omissis). Questa conclusione non pare porsi in contrasto con la previsione codicistica contenuta nell'art. 1420 c.c., relativa al contratto plurilaterale; tale enunciato normativo concerne infatti esclusivamente i contratti con comunione di scopo, tra cui certo non rientra il C.C.N.L. che è invece contratto di scambio, il quale si caratterizza bensì dal poter avere eventuale pluralità di parti, dal lato sindacale, ma dal non essere nel contempo ciascuna di esse "parte essenziale" (per riprendere la locuzione della norma), in riferimento allo scioglimento del vincolo contrattuale>>>.

Dalla natura atipica di contratto plurilaterale del CCNL discende dunque la possibilità di rinegoziazione anticipata; discende però, nel contempo, la perduranza del contratto originario nei confronti dei sindacati dissenzienti rispetto all'accordo separato.

Per essi vale infatti l'originario vincolo negoziale; il CCNL del 2008 infatti ha realizzato tanti rapporti bilaterali tra la Federmeccanica e ciascuna organizzazione stipulante; rapporti che restano integri fino alla scadenza naturale o alla revoca da parte delle singole parti interessate.

\*\*\* \*\* \*\*\*

La mancanza di una legge sulla rappresentanza sindacale è sempre stata lamentata dalla CGIL. In questo caso il difetto si è trasformato in una virtù: in mancanza di una regolazione diversa, il Giudice ha fatto riferimento ai tradizionali principi civilistici del negozio plurilaterale e del mandato negoziale: sotto quest'ultimo profilo in dottrina, e soprattutto in giurisprudenza, l'efficacia vincolante del contratto collettivo, nei confronti delle parti del contratto individuale di lavoro, viene infatti normalmente ricondotta al dato dell'affiliazione sindacale delle parti stesse ai soggetti stipulanti. Su tale base, dovrebbe ritenersi che l'intesa separata espliciti la propria efficacia verso i lavoratori aderenti alle organizzazioni sindacali stipulanti, mentre non possa essere opposta ai lavoratori aderenti ai sindacati rimasti estranei.

Il dato dell'iscrizione, tuttavia, nella pratica non è quasi mai quello assunto come rilevante ai fini dell'applicazione del contratto collettivo. Il datore di lavoro, che decida di 'stare dentro' il sistema contrattuale, applica il CCNL a tutti i propri dipendenti a prescindere da un'indagine sull'affiliazione sindacale degli stessi, ed in genere lo offre come trattamento di riferimento in sede di assunzione (costituzione del contratto), così che il rinvio al CCNL, come fonte di integrazione del regolamento contrattuale del singolo rapporto, è oggetto di accordo e consenso sul piano individuale. Tale accordo è normalmente espresso come rinvio 'dinamico', ovvero come rinvio alla fonte contrattuale nelle sue articolazioni (vari livelli di contrattazione) e nelle sue evoluzioni temporali (successivi rinnovi).

Può ben affermarsi, tuttavia, che il rinvio al contratto (o meglio alla contrattazione) di settore, effettuato in un dato momento all'atto della costituzione del rapporto di lavoro, debba intendersi (in un sistema caratterizzato dal pluralismo sindacale, e dunque da una possibile compresenza di diversi contratti) come rinvio ad una fonte dinamica di produzione di regole caratterizzata anche soggettivamente (nel nostro caso, come rinvio al contratto di settore negoziato e stipulato unitariamente dalle oo.ss. confederali più rappresentative).

Perciò il rinvio al CCNL effettuato in sede di assunzione non può leggersi, nella dimensione dinamica, come rinvio ad un qualsiasi futuro contratto di settore, stipulato da qualunque soggetto. Al contrario, il rinvio ad un certo CCNL di settore può intendersi come rinvio ad una fonte dinamica, e dunque anche alle sue articolazioni ed evoluzioni, purché caratterizzate da omogeneità di soggetti stipulanti. L'eventuale modifica della compagine stipulante interrompe il rinvio operato in sede individuale, richiedendo un rinnovo del consenso sulla fonte regolativa del rapporto (v. Scarpelli e l'intero fascicolo n. 1/2010 della Rivista giuridica del lavoro).

Il merito principale della decisione 18.4.2011 del Tribunale di Torino e di quella (peraltro più diffusamente motivata) del Tribunale di Modena è, dunque, quello di aver

sottolineato che ogni rinvio ed ogni eventuale adesione implicita a contratti "separati" deve essere replicata in forma esplicita e chiara, sicché un iscritto alla FIOM-CGIL non può essere in via di principio implicato dal contratto separato; e, d'altra parte, anche il lavoratore non iscritto resta fuori (anche se al momento dell'assunzione si è fatto rinvio al contratto di settore) a meno che dopo il contratto separato non abbia messo "nero su bianco" la sua adesione manifesta e incontrovertibile, a seguito di apposita e precisa informazione datoriale.

Il decreto "Tyco" del 26.4.2011 fa poi chiarezza su un altro punto cruciale: l'applicazione dei nuovi (e maggiori) trattamenti economici, previsti dall'intesa separata, a tutti i dipendenti non può determinare l'applicazione ad essi della totalità del CCNL separato. Ed infatti il maggiore trattamento economico, in presenza della normale evoluzione della inflazione, è comunque dovuto ex art. 16, l. n. 300/1970 (oltretutto ai sensi dell'art. 36 Cost.); in ogni caso non è elemento sintomatico di accettazione da parte dei lavoratori della interezza del nuovo CCNL separato quando, come è avvenuto nella specie, la FIOM-CGIL abbia dichiarato, per conto dei suoi lavoratori e di quelli non iscritti ai sindacati "separati", che gli aumenti vanno considerati come acconti sui futuri incrementi discendenti dalla contrattazione aziendale.

Insomma la materialità degli aumenti non implica la titolarità del contratto da cui quegli aumenti scaturiscono: <<I miglioramenti salariali erogati ai dipendenti della convenuta in conseguenza dell'entrata in vigore del CCNL 2009 costituiscono per i lavoratori iscritti alle organizzazioni sindacali stipulanti o che comunque vi si riconoscono o aderiscono a tale contratto, un effetto consequenziale al rinnovo contrattuale; viceversa per coloro che, come gli iscritti Fiom-Cgil, non si riconoscono in tale CCNL; ritenendo operativo quello del 2008, tali miglioramenti costituiscono meramente un trattamento di miglior favore giuridicamente intangibile, sia con riferimento alla porzione erogata che a quella da erogare, in forza dell'obbligo di non discriminazione, sancito dall'art. 16 dello Statuto dei Lavoratori>>.

\*\*\* \*\* \*\*

Un'ultima annotazione: il caso regolato dalle decisioni dei Giudici torinesi e di quello modenese può essere riprodotto per tutti gli altri casi simili (ed avere dei corollari sulle ultime vicende Fiat). Le nefaste ricadute sul sistema di relazioni industriali, in un grave momento di declino economico italiano, sono del tutto ovvie.

Sarebbe intelligente da parte della Confindustria e dei principali imprenditori associati una pausa di riflessione: è proprio vero che l'americanizzazione delle relazioni sindacali giova alle aziende e al sistema? Crediamo di no; le ultime riflessioni sociologiche ne sono una testimonianza (v. il fascicolo dei Quaderni di Rassegna sindacale, n. 1/2011).

D'altra parte – rimarca il Tribunale di Modena – altre società, diverse da quelle convenute, hanno invece risposto in modo coerente alle domande poste dalla FIOM-CGIL, confermando "l'applicazione del... ccnl 20.1.08 per tutta la durata prevista (31.12.2011) nonché eventualmente ulteriore efficacia provvisoria nel caso di ritardato rinnovo tra le parti". In un altro caso, la società datoriale ha risposto alla FIOM-CGIL, dichiarando: "applicheremo ai nostri dipendenti il nuovo accordo sottoscritto dalle sole OO.SS. FIM e UILM per la sola parte economica, mentre continueremo ad applicare la parte normativa di cui al ccnl sottoscritto in data 20.1.2008 da tutte le OO.SS.>>.

In altre imprese sono stati conclusi contratti aziendali in cui si è ribadita la perdurante applicazione e vigenza del CCNL 20.1.2008.

E ciò è il segno di un ripensamento in atto. L'augurio è che questo revirement possa generalizzarsi e stabilizzare un sistema di relazioni sindacali pericolosamente incerto.

Newsletter n. 67 del 10/05/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE:** Antonio TURSILLI **DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.67, anno 4 del 10.05.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



# NEWSLETTER NUOVI LAVORI

- INFORMAZIONI -

ISSN 2037 - 5247

Newsletter n. 67 del 10/05/2011

## Legislazione - Giurisprudenza

### Clandestinità non è reato aggravato

di Vittorio Martone

Il confronto mediatico in materia di immigrazione irregolare dei mesi scorsi, dopo un copioso alternarsi di immagini drammatiche e racconti di sbarchi disperati sulle coste siciliane, è sembrato svigorire in una parentesi di disattenzione.

Alcune circostanze hanno contribuito a questo stallo, riducendo i margini di notiziabilità del fenomeno migratorio: si è spento l'accattivante contesa tra i Ministri degli Interni Maroni e Guéant in merito all'accoglienza di migliaia di tunisini che intendevano oltrepassare il confine italo-francese; si è smorzata l'orgogliosa reazione di una parte politica italiana contro l'Europa e il Trattato di Schengen; si sono ridotti – relativamente – gli sbarchi di massa sulle coste lampedusane. Specularmente, altri fatti hanno attratto l'attenzione dei media: i caccia italiani impegnati nel conflitto libico; l'escamotage del Governo di emettere “permessi di soggiorno umanitari”, temporanei, per permettere ai “profughi” di circolare regolarmente e raggiungere i propri familiari in giro per l'Europa; l'avvio di una parziale redistribuzione degli immigrati sbarcati a Lampedusa tra le diverse Regioni italiane.

Ma, dal 28 aprile 2011, la pressione mediatica si è di nuovo accesa quando la [Sentenza della Corte di Giustizia europea](#) ha confermato quanto molti già prospettavano da tempo, bocciando il cd. *reato di clandestinità*, introdotto nell'ordinamento italiano con il pacchetto sicurezza del 2009. Una Sentenza che non solo segna la necessità per il Paese di accelerare il recepimento delle indicazioni europee in materia di “Rimpatrio dei cittadini” (Direttiva 2008/115/CE), ma che appare anche come una complessiva bocciatura di un certo *policy style* italiano in materia di immigrazione. Non a caso alla decisione della Corte sono seguite dichiarazioni ancora una volta accese, che affrontano la posizione della Corte come ingiustificato affronto alla sovranità dello Stato italiano (lo sostiene Luca Zaia dalle pagine di *Repubblica* del 28 aprile 2011), come ipocrisia europea di fronte alla situazione di emergenza, come presunto accanimento nei confronti dell'Italia; lo spiega il Ministro Maroni: “Ho letto di questa decisione che non mi lascia soddisfatto per due motivi. Primo perché ci sono altri paesi europei che prevedono il reato di clandestinità e non sono stati censurati. Vorrei comprendere perché l'Italia, sempre e solo l'Italia” (*Il Sole 24 Ore* del 28 aprile 2011).

#### Breve storia di un reato

La rilevanza penale dello stato di clandestino viene introdotta in prima istanza con il decreto legge n. 92 del 23 maggio 2008, convertito in [legge 24 luglio 2008, n. 125](#), interno al cd. pacchetto sicurezza concernente “misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”. Il pacchetto segna un generale inasprimento degli strumenti di repressione dell'immigrazione irregolare, tra i quali si possono annoverare i *Centri di Identificazione ed espulsione* (CIE) e l'aggravante di clandestinità<sup>[1]</sup>:

- i Centri di identificazione ed espulsione(CIE) vanno a sostituire i Centri di permanenza temporanea (CPT) introdotti già con Legge 40/1998 (Turco-Napolitano); nei CIE la funzione transitoria e di assistenza prevista nei CPT si fonde con la funzione più pragmatica di detenzione temporanea finalizzata all'allontanamento;

- la condizione di clandestinità diviene “circostanza aggravante” nei procedimenti penali: in pratica, i reati commessi mentre ci si trova illegalmente sul territorio nazionale sono puniti più duramente.

Quest'ultimo strumento, come noto, è stato successivamente bocciato dalla Corte Costituzionale – sentenze n. 249 e 250 del 2010 – in quanto in contrasto con gli articoli 3, comma 1, e 25 comma 2 della Costituzione. La Corte sentenziava che la presunzione di maggior pericolosità collegata alla mera carenza di un titolo di soggiorno nel territorio italiano, senza alcuna distinzione tra le varie possibili violazioni della legge sull'immigrazione, non può essere considerata un'aggravante. La condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata come cagione di trattamenti più duri, specie nell'ambito del diritto penale, e – in altre parole – l'essere clandestini non comporta una maggiore “pericolosità” del reo.

Nel 2009 una ulteriore ondata securitaria conduce al varo della [Legge 15 luglio 2009, n. 94](#), sempre parte del pacchetto sicurezza, in cui viene estesa la durata massima di detenzione nei CIE (portata a 180 giorni) e introdotto il reato di clandestinità. Quando non è possibile trattenere lo straniero presso un CIE oppure non può essere eseguito l'accompagnamento alla frontiera, il Questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di 5 giorni. Lo straniero che viola tale ordine e permane illegalmente in Italia “è punito con la reclusione da uno a quattro anni se l'espulsione o il respingimento sono stati disposti per ingresso illegale nel territorio nazionale (...), ovvero per non aver richiesto il permesso di soggiorno o non aver dichiarato la propria presenza nel territorio dello Stato nel termine prescritto in assenza di cause di forza maggiore, ovvero per essere stato il permesso revocato o annullato. Si applica la pena della reclusione da sei mesi ad un anno se l'espulsione è stata disposta perché il permesso di soggiorno è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato richiesto il rinnovo, ovvero se la richiesta del titolo di soggiorno è stata rifiutata” (D.lgs. 286/1998, art. 14, comma 5-ter come modificato dalla L. n. 94/2009).

Indubbio il messaggio di questa nuova presa di posizione governativa: scoraggiare la permanenza irregolare sul territorio nazionale introducendo un deterrente “forte” e in grado di diluire l'insufficienza degli strumenti – tecnici, finanziari e umani – per il controllo e il monitoraggio del fenomeno. Proprio uno degli aspetti di una strategia che la Corte di giustizia ha bocciato.

### **Breve storia di Hassen El Dridi**

Hassen El Dridi è un cittadino algerino entrato illegalmente in Italia, nei cui confronti il 21 maggio 2010 era stato emanato l'ordine di lasciare il territorio nazionale entro 5 giorni per mancanza di documenti di identificazione, indisponibilità di un mezzo di trasporto e mancanza di posto in un CIE. Non avendo lasciato l'Italia, El Dridi è stato condannato dal Tribunale di Trento a un anno di reclusione per reato di clandestinità di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla L. n. 94/2009. El Dridi presenta ricorso alla Corte d'Appello di Trento, che sospende il procedimento e interpella la Corte di Giustizia Europea.

Da questo episodio nasce la bocciatura UE poiché, secondo la Corte, la normativa italiana contraddice la [Direttiva 2008/115/CE](#) recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Secondo la Corte “la direttiva Ue sul rimpatrio dei migranti irregolari osta a una normativa nazionale che punisce con la reclusione il cittadino di un Paese terzo in soggiorno irregolare che non si sia conformato ad un ordine di lasciare il territorio nazionale”, in quanto la sanzione penale quale quella prevista dalla legislazione italiana compromette “la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva” e priva così quest'ultima del suo effetto utile. Di conseguenza si dovrà disapplicare ogni disposizione nazionale contraria al risultato della direttiva – ovvero la disposizione che prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni – e tenere conto del “principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite, il quale fa parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri”. In più la Corte rileva, a conclusione, che “risulta dalle informazioni fornite sia dal giudice del rinvio sia dal governo italiano nelle

sue osservazioni scritte, che la direttiva 2008/115 non è stata trasposta nell'ordinamento giuridico italiano”.

L'invito è dunque ad adeguarsi alla direttiva, a recepire i principi europei in tema di rimpatri e, su tutto, a consolidare i propri mezzi di controllo, monitoraggio e regolazione del fenomeno. Su questo punto la Corte è chiara: gli Stati membri non possono, “al fine di ovviare all'insuccesso delle misure coercitive adottate per procedere all'allontanamento coattivo [applicare] una pena detentiva, come quella prevista all'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 286/1998, solo perché un cittadino di un paese terzo, dopo che gli è stato notificato un ordine di lasciare il territorio di uno Stato membro e che il termine impartito con tale ordine è scaduto, permane in maniera irregolare nel territorio nazionale. Essi devono, invece, continuare ad adoperarsi per dare esecuzione alla decisione di rimpatrio, che continua a produrre i suoi effetti”.

### **Breve storia di un'ennesima emergenza**

Non che l'Italia stia con le mani in mano. Nel 2009 sono stati registrati 4.298 respingimenti e 14.063 rimpatri forzati per un totale di 18.361 persone allontanate. Le persone rintracciate in posizione irregolare, ma non ottemperanti all'intimazione di lasciare il territorio italiano, sono state 34.462. A queste si aggiungono le persone trattenute nei CIE, 10.913, il 58,4% delle quali non è stato ancora rimpatriato. Numeri di tutto conto, ma irrilevanti se si considera la platea di potenziali “colpevoli”: gli irregolari stimati nel 2009 sono ben 422mila e, seppure calati rispetto al dato del 2008 (quando erano 651mila) restano in numero sproporzionato rispetto alle capacità di controllo istituzionale<sup>[2]</sup>. Capacità rimesse alla prova con i circa 22mila immigrati irregolari giunti sulle coste siciliane nei primi 5 mesi del 2011. A dire il vero non siamo di fronte a un'ondata epocale: nel 2008 – per citare un dato – ci furono ben 37mila sbarchi, e si era lontani dalle situazioni di effervescenza civile di questi giorni in Nord Africa. Ma parlare di emergenza può far comodo per stimolare la pancia degli italiani, mostrare un Paese assediato da orde di “clandestini”, sottoporre il fenomeno a una gestione *straordinaria*, in deroga alla normativa e nelle mani di un Commissario straordinario – ancora una volta il Capo del Dipartimento della protezione civile – e rimandare costantemente una pianificazione di lungo periodo. È quello che Jeremy Richardson chiamerebbe un *policy style* “reattivo-incrementale”<sup>[3]</sup>: si attende l'emergenza per reagire con stili decisionali di tipo “impositivo”; si introducono normative “tampone”, che lasciano solo trasparire una logica di fondo ma che affrontano a piccoli pezzi un fenomeno di per sé strutturale. La distribuzione nelle singole regioni italiane degli immigrati giunti a Lampedusa sembra seguire questo *style*. Con l'Ordinanza del Presidente del [Consiglio dei Ministri 13 aprile 2011](#) sono state varate “Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa”, prevedendo l'allestimento di tendopoli temporanee per la detenzione degli sbarcati, la loro identificazione e il rilascio di permessi di soggiorno “umanitari”. Sta di fatto che, accanto ai CIE, l'emergenza ha creato ulteriori “centri” di identificazione, nei quali i “cittadini nordafricani” attendono a tempo indeterminato, privi della libertà di circolazione.

<sup>[1]</sup> Per inciso, la materia era stata sinora considerata dal *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) e sue modifiche successive (prevalentemente L. 30 luglio 2002, n. 189 – nota come Bossi-Fini).

<sup>[2]</sup> Tutti i dati forniti provengono dal Rapporto Caritas Migrantes, *Immigrazione. Dossier Statistico 2010 – XX Rapporto*, Edizioni Idos, Roma.

<sup>[3]</sup> Il riferimento è a Richardson J., a cura di (1992), *Policy Style in Western Europe*, London, George Allen and Unwin.

Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.67, anno 4 del 10.05.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



## NEWSLETTER NUOVI LAVORI

- *INFORMAZIONI* -

ISSN 2037 - 5247

Newsletter n. 67 del 10/05/2011

### Welfare

#### **Il diritto ad essere aiutati**

*di Antonio Petrone*

Rispetto alle funzioni e ai ruoli attribuiti per legge alle Province italiane sul tema delle politiche sociali e sulla gestione dei servizi socio-assistenziali, la sensibilità e la capacità organizzativa di un buon numero di questi Enti li porta a spingersi anche oltre le competenze dirette (coordinamento e gestione territoriale). Ad esempio, le svariate iniziative messe in campo per far fronte alle difficoltà delle famiglie derivate dalla crisi economica in atto.

Le competenze attuali delle Province sulle politiche sociali sono sintetizzate fondamentalmente in tre riferimenti normativi:

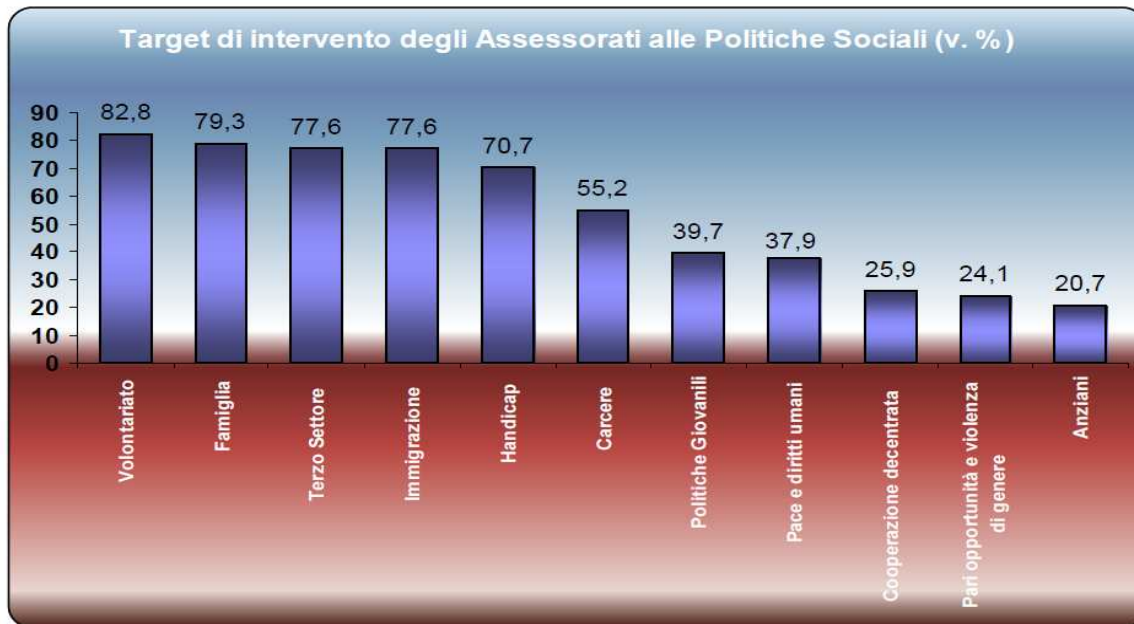
- Artt. 19 e 20 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.
- Art. 7 Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".
- Articolo 131 Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59".

Indicazioni utili, circa l'impegno delle Province nel campo delle politiche sociali, emergono da una rilevazione dell'UPI (Unione Province d'Italia) e dal rapporto di sintesi "Le Politiche Sociali delle Province Italiane" pubblicato a marzo 2011. Il rapporto, curato nella sua elaborazione dalla Provincia di Rovigo, raccoglie indicazioni sulle 58 Amministrazioni Provinciali che hanno compilato e restituito l'apposito questionario (18 regioni rappresentate). È rappresentativa anche la distribuzione per macro aree geografiche; infatti, tranne per le isole dove la percentuale di copertura è solamente del 41%, nelle altre aree hanno fornito indicazioni tra il 50 % (centro) ed il 58% (sud) delle amministrazioni provinciali.

Quanto emerso dalla rilevazione fornisce alcune indicazioni importanti riferite ai target di intervento principali, all'attivazione dello strumento dell'Osservatorio delle politiche sociali e alle misure di sostegno attivate per contrastare la crisi economica in corso.

Gli interventi degli Assessorati alle Politiche Sociali delle Province si rivolgono ad una molteplicità di soggetti raggruppati entro specifici target (grafico 1); dalle indicazioni fornite è evidente il ruolo di coordinamento e di concertazione che gli assessorati ricoprono e ne sono una conferma i valori riferiti al volontariato (82,8%) e al terzo settore (77,6%). Infatti, molti tavoli di concertazione tematici e settoriali, vengono gestiti proprio con il coordinamento e sotto la supervisione delle Province. Rispetto ai singoli target, in evidenza gli interventi per le famiglie (79,3%), per gli immigrati (77,6%) e per i portatori di handicap (70,7%). Il dato consistente sul target famiglia è verosimile che possa essere tale, vista la capacità degli Assessorati di individuare nei nuclei familiari, l'oggetto di intervento sul quale concentrare l'attenzione e per il quale massimizzare gli effetti delle politiche messe in campo.

Grafico 1

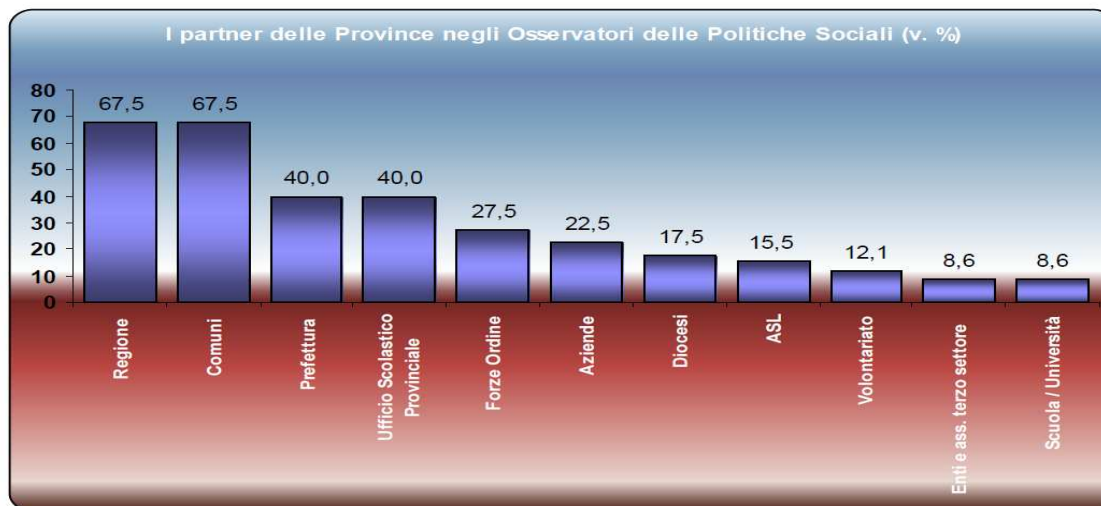


il totale non è uguale a 100 in quanto erano possibili più risposte

Gli interventi che si definiscono sul territorio, sono spesso sostenuti dagli Osservatori delle Politiche Sociali; questi strumenti sono, inoltre, dei punti di osservazione, di informazione e di orientamento all'utenza che possono facilitare la scelta e l'accesso ai servizi ed alle prestazioni sul territorio.

Dal grafico 2 è possibile vedere come gli Osservatori, che richiedono impegno e risorse dedicate non solo per la loro costituzione ma anche per la loro gestione, sono creati e mantenuti attivi grazie a partnership con soggetti pubblici (in primis regioni e comuni), soggetti privati, soggetti del terzo settore e del volontariato.

Grafico 2



Fonte: elaborazione su dati UPI "Le Politiche Sociali delle Province Italiane" - 2011 - il totale non è uguale a 100 in quanto erano possibili più risposte

Il terzo punto di interesse che fornisce indicazioni circa la capacità delle Amministrazioni Provinciali di dare un apporto con azioni mirate e contingenti, è relativo agli interventi di sostegno messi in campo durante la crisi economica. È significativo (grafico 3) che quasi il 70% delle Province ha attivato iniziative di sostegno al reddito o, comunque, forme di solidarietà per le famiglie.

Dalla rilevazione emerge un quadro variegato di iniziative, legate alle priorità e alla particolarità del tessuto socio-economico e produttivo di ciascun territorio. Al centro degli interventi è comunque quasi sempre il nucleo familiare, nell'ottica del contrasto di nuove forme di povertà (spesso dovute alla perdita o alla sospensione del lavoro) e, più in generale, della promozione di un benessere sociale diffuso.

Grafico 3





Fonte: elaborazione su dati UPI "Le Politiche Sociali delle Province Italiane" - 2011

Newsletter n. 67 del 10/05/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE:** Antonio TURSILLI **DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.67, anno 4 del 10.05.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



# NEWSLETTER NUOVI LAVORI

- INFORMAZIONI -

ISSN 2037 - 5247

Newsletter n. 67 del 10/05/2011

## Cultura

### Esiste ancora la classe operaia?

di Pierluigi Mele

“Esiste ancora la ‘classe operaia’? La ‘lotta di classe’ si è conclusa con il Novecento? Non c’è, forse, una risposta univoca a queste domande: quel che è certo, però, è che in Italia gli operai esistono ancora”.

Con questi interrogativi inizia il bel libro di Antonio Sciotto, bravo giornalista del *Manifesto*, “Sempre più blu. Operai nell’Italia della grande crisi.” (Ed. Laterza, 2011, pagg. 145, € 12,00).

Un libro prezioso, tanto che qualcuno lo ha paragonato alla famosa inchiesta di Gad Lerner (“Operai”, recentemente riproposto dalla Feltrinelli) sulla vita degli operai Fiat di Mirafiori. Allora, eravamo alla fine degli anni Ottanta, la classe operaia incominciava il suo declino, dopo la grande sconfitta sindacale del 1980, ma era ancora la classe “generale”, quella su cui tutta la società faceva riferimento per “misurare” il grado di giustizia raggiunto da un Paese.

Oggi, invece, esistono i “post-operai”, come li ha definiti Paolo Griseri sul Venerdì di Repubblica, quelli che vivono dopo le ideologie, “gli operai che non vanno di moda” (P. Griseri).

Operai dimenticati anche dalla Sinistra.

Così ci è voluto il drammatico rogo della ThyssenKrupp (dicembre 2007) per farci ricordare della dura realtà operaia del nostro Paese (le cui vittime, sette operai bruciati, hanno ottenuto giustizia con la recentissima, e giustissima, sentenza di condanna per omicidio, nei confronti dei dirigenti Thyssen, pronunciata dal Tribunale di Torino).

Così il libro di Sciotto ci aiuta a conoscere la geografia della sofferenza, della solitudine operaia in questa Italia della grande crisi. Un viaggio che lo ha portato dal Nord al Sud Italia, passando per la Sardegna.

Esce fuori un panorama attraversato da nuove forme di lotte: “tanti operai scelgono di rendersi visibili ai media inventando forme originali di protesta, affiancando alla piazza o al blocco delle strade, l’occupazione di tetti e monumenti. C’è chi è salito sulla porta antica della sua cittadina, chi su una torre medievale, e altri ancora su una ‘fiaccola’, la ciminiera della fabbrica, alta centocinquanta metri” ed altri che “occupano” un isola. Così incontriamo i casi degli operai della Innse di Milano (quelli rimasti in cima al carroponte contro la dismissione della loro fabbrica), quelli della Fiat di Melfi e degli operai della Vinylis di Porto Torres (un vero e proprio caso mediatico con l’uso anche di Internet) auto reclusi sull’Isola dell’Asinara, e diversi altri. Senza dimenticare Termini Imerese, Pomigliano e, naturalmente, Mirafiori.

Così oggi gli operai sono diventati un “caso” mediatico, perfino qualcuno è diventato un “divo” del circo mediatico : cioè si parla di loro solo quando si crea un caso. “Che si parli delle loro vertenze – osserva Sciotto – non vuol dire affatto che esse vengano poi risolte” (ed è il caso ad esempio della Vinylis di Porto Torres).

Il libro ci fa conoscere anche la grande solitudine delle tute blu: i diversi casi di suicidi avvenuti nel Nord-Est del Paese (questi episodi hanno investito anche piccoli imprenditori). Così lasciati soli, segno di un grande scollamento collettivo, qualcuno di loro tenta una via di fuga nella droga (la cocaina in particolare).

Poi c'è la vita quotidiana delle donne operaie e delle famiglie. Carmen cassaintegrata di Pomigliano afferma: “Altro che terza settimana, io finisco i soldi già la prima. Con 920 euro al mese devo pagare un affitto di 540”. E via di questo passo.

Così va avanti l'economia di sopravvivenza.

Così, per finire, alcune considerazioni. Molti davano per scomparso “Cipputi”. Invece il libro, ci ha dimostrato quanto il lavoro, quello duro, sia ancora la misura profonda per la giustizia sociale di un Paese. E quanto bisogno di un grande sindacato unitario c'è in questa Italia ubriacata dal niente della politica.

Dal sito [www.rainews24.it](http://www.rainews24.it) :

<http://confini.blog.rainews24.it/2011/04/22/operai/>

Newsletter n. 67 del 10/05/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE:** Antonio TURSILLI **DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.67, anno 4 del 10.05.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.