



## Le misure per contrastare la crisi



Intervista di Fabrizio Di Lalla al prof. Enrico Giovannini, Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

Pubblichiamo l'intervista rilasciataci dal Ministro Giovannini che verte su alcuni temi di grande attualità nel mondo del lavoro ed è la sintesi del suo programma per contribuire al superamento di una delle più gravi crisi che l'Italia abbia mai attraversato.

*Domanda - Ministro superata la grave crisi politica e ottenuta un'ampia maggioranza parlamentare sembra schiudersi per il governo un periodo che apre prospettive incoraggianti per riforme strutturali in ogni campo di cui il Paese ha bisogno. Anche il mondo del lavoro necessita di strumentazioni in grado di affrontare con successo il difficile momento in cui versa e per consentirgli di contrastare la sfida globale in condizioni migliori, senza gli attuali lacci e laccioli burocratici e con strutture all'altezza della situazione. Ci può dare alcune indicazioni su come intende affrontare questo complesso e difficile lavoro?*

*Risposta - Bisogna innanzitutto chiarire che il mercato del lavoro non ha bisogno di una nuova riforma globale, come ho sottolineato più volte, ma di un continuo monitoraggio dell'applicazione delle norme varate nel 2012 che porti ai necessari correttivi sul piano normativo, cosa che*

abbiamo fatto con il decreto legge di giugno. Una riforma come quella del 2012 non si può giudicare nello spazio di pochi mesi, peraltro di profonda recessione, ma ha bisogno di tempo per dispiegare le sue potenzialità. Certamente bisogna procedere nella direzione dello snellimento e della sburocratizzazione della legislazione sul lavoro. Abbiamo molte leggi e aggiungerne di nuove non serve: viceversa bisogna semplificare e accompagnare le leggi e i decreti con un attento lavoro di analisi e monitoraggio.

## Il nostro impegno per il lavoro

di Claudio Palmisciano

A distanza di dodici anni dalla nascita della "Fondazione Prof. Massimo D'Antona", abbiamo proposto alla Assemblea Nazionale dei Soci di procedere con la pubblicazione di una rivista on-line che possa consentire di confrontarsi, soprattutto, sui temi del lavoro.

L'Assemblea ha accolto con entusiasmo la proposta del Consiglio d'Amministrazione ed ha deciso di dar corso a questa nuova avventura.

## Sommario:

Il nostro impegno per il lavoro

Facciamo il punto

Le misure per contrastare la crisi

Il lavoro accessorio come strumento di emersione del lavoro sommerso

La trasparenza, l'accesso agli atti amministrativi e il risarcimento del danno

Il disagio giovanile

Forma... e Riforma... per ridisegnare i futuri centri per l'impiego

Donne e Violenza

Welfare: situazione attuale e prospettive future

Pensioni. Considerazioni a margine della Riforma Fornero

La nuova disciplina del licenziamento per giustificato motivo oggettivo - linee guida

Prestazioni lavorative con Associazioni e Società sportive dilettantistiche: le agevolazioni, i vantaggi e le limitazioni

SIRIO - Fondo pensione complementare

Quel limpido giorno d'inverno

Cerimonia di commemorazione e consegna del "Premio di studio Massimo D'Antona"

In Memoria di Massimo D'Antona

Hanno collaborato a questo numero

## Facciamo il punto

di Renato Nibbio

L'Editoriale del Presidente già definisce la *mission* di questa iniziativa della Fondazione.

L'obiettivo non secondario è, infatti, il porre nel giusto risalto il patrimonio culturale e di esperienze [l'uso del plurale non è affatto casuale] presente all'interno del Ministero del Lavoro; patrimonio troppo spesso misconosciuto [o, peggio, disconosciuto] per le più disparate ed incomprensibili ragioni.

Non è però scopo della Fondazione - né intenzione della Redazione di questa Rivista - dare la stura a *les cahiers de doléances* di Colleghe e Colleghi, esorbitando dalle proprie finalità istituzionali.

Altre sono le sedi deputate a fare sintesi e proposte per il "benessere" nei luoghi di lavoro.

Non per questo Lavoro@Confronto vuole abdicare al ruolo di essere uno strumento di ampio e libero confronto - come sintetizzato in uno dei due lemmi del titolo - di idee, di condivisione delle esperienze, di una comune

## Il nostro impegno per il lavoro

di Claudio Palmisciano [\*]



A distanza di dodici anni dalla nascita “Fondazione Prof. Massimo D’Antona”, abbiamo proposto alla Assemblea Nazionale dei Soci di procedere con la pubblicazione di una rivista on-line che possa consentire di confrontarsi, soprattutto, sui temi del lavoro. L’Assemblea ha accolto con entusiasmo la proposta del Consiglio d’Amministrazione ed ha deciso di dar corso a questa nuova avventura.

Ed eccoci qua con il nostro numero UNO della rivista della Fondazione “LAVORO@CONFRONTO”, un progetto sicuramente molto impegnativo ma reso possibile grazie al grande patrimonio professionale presente oggi fra i nostri soci e fra i dipendenti del Ministero del Lavoro; un patrimonio che viene da percorsi di studio particolarmente significativi ma anche da esperienze sul “campo” realizzate sia come dipendenti del Ministero del Lavoro sia come persone impegnate nel mondo del volontariato sociale. La nostra pubblicazione intende mettere insieme studi, metodi e linguaggi di diversi ambiti di impegno, con l’intento di riuscire a disporre di un momento di discussione e di confronto sui temi del mondo del lavoro.

Naturalmente, l’ispirazione viene non solo in quanto la Fondazione nasce – come Onlus indipendente – grazie anche alla volontà del Ministero del Lavoro e delle Organizzazioni Sindacali Nazionali, ma altresì perché lo studioso, il Prof. Massimo D’Antona, che dà il nome alla Fondazione era docente di diritto del lavoro ed i suoi studi rimangono ancora oggi, a quattordici anni dalla sua scomparsa, un modello di ricerca e di analisi per i giuslavoristi che hanno a cuore la “effettività” – parola a Lui cara – degli interventi legislativi. A Massimo D’Antona dedicheremo, in ogni numero della nostra rivista, un apposito spazio all’interno del quale poter riportare note biografiche e stralci importanti del suo prezioso ed enorme lavoro che ci ha lasciato nella sua troppo breve vita.

Dopo la approvazione della legge Biagi del 2003 e all’indomani della entrata in vigore di due importanti testi normativi, la cd. Legge Fornero, ovvero la Legge 92/2012 di Riforma del mercato del lavoro ed il successivo decreto legge 76/2013 contenente, fra l’altro, “interventi urgenti per la promozione dell’occupazione”, il legislatore si trova ancora impegnato a trovare soluzioni adeguate per far fronte alle gravi difficoltà occupazionali ed alla crescita esponenziale degli ammortizzatori sociali. Intanto, però, si fa fatica a trovare la più proficua attuazione delle norme oggi in vigore che, a nostro giudizio, se adeguatamente utilizzate, possono iniziare a dare alcune risposte positive alle grandi difficoltà che oggi riscontriamo nella gestione del mercato del lavoro a causa del perdurare della pesante condizioni di crisi.

Anche se spesso interverremo con nostre proposte e progetti originali sui temi del lavoro, con l’intento di arricchire la discussione di tipo politico, non è nostro competenza esprimere giudizi di carattere politico sulle scelte assunte dai governi che via via si succedono; l’obiettivo che intendiamo perseguire è quello di mettere a disposizione degli operatori del Ministero del Lavoro, nonché delle associazioni imprenditoriali e dei lavoratori, un punto di vista ma, soprattutto, uno strumento semplice e pratico di supporto alla attività quotidiana di migliaia di addetti ai lavori sparsi sul territorio nazionale, sui diversi aspetti che investono il mondo del lavoro.

Naturalmente la nostra proposta rimane aperta alle richieste di pareri ed anche ai contributi che dovessero comunque arrivare dai diversi attori impegnati nel mercato del lavoro.

Siamo sicuri di riuscirci nel migliore dei modi...

---

[\*] *Presidente della Fondazione Prof. Massimo D’Antona (Onlus)*



L'Editoriale del Presidente già definisce la *mission* di questa iniziativa della Fondazione. L'obiettivo non secondario è, infatti, il porre nel giusto risalto il patrimonio culturale e di esperienze [l'uso del plurale non è affatto casuale] presente all'interno del Ministero del Lavoro; patrimonio troppo spesso misconosciuto [o, peggio, sconosciuto] per le più disparate ed incomprensibili ragioni.

Non è però scopo della Fondazione - né intenzione della Redazione di questa Rivista - dare la stura a *les cahiers de doléances* di Colleghe e Colleghi, esorbitando dalle proprie finalità istituzionali. Altre sono le sedi deputate a fare sintesi e proposte per il "benessere" nei luoghi di lavoro.

Non per questo Lavoro@Confronto vuole abdicare al ruolo di essere uno strumento di ampio e libero confronto - come sintetizzato in uno dei due lemmi del titolo - di idee, di condivisione delle esperienze, di una comune ricerca di una progettualità possibile per il lavoro.

Questo, come ricorda l'intervento di Claudio Palmisciano, è il nostro numero uno ed a qualcuno, scorrendo gli argomenti degli articoli, potrebbe sembrare privo di un significativo *fil rouge*, ma poiché si tratta di una pubblicazione in *progress*, ancora in una fase di sperimentazione, ci auguriamo che i Lettori ci perdoneranno le ingenuità di cui sono vittime i neofiti, concedendo ai redattori i tempi tecnici necessari per dare i migliori risultati.

Ma già da subito si può riconoscere nei testi di questo numero, come filo conduttore, un denominatore comune: il concetto di confronto, mi preme sottolinearlo, il confronto delle idee. Certamente sempre quello riconducibile - anche indirettamente - a tematiche lavoristiche, ma certo non avulso da un contesto socio-economico e dalle sue implicazioni sociologiche.

Ecco, perciò, che accanto ad una costante informativa sulle attività della Fondazione, e ad argomenti squisitamente giuslavoristici, troveranno accoglienza anche contributi che potrebbero forse apparire come estemporanei, ma che, son certo, offriranno lo spunto per ulteriori approfondimenti cogliendone le ricadute in ambito lavorativo.

E la precisa scelta che facemmo nel pensare a queste pagine fu proprio quella di offrire agli operatori del nostro Ministero la possibilità di trovare una "casa comune" nella quale potersi esprimere liberamente su tematiche scelte di propria iniziativa.

Forse proprio il porsi come tribuna aperta e priva dei condizionamenti che talvolta paralizzano il dibattito sulle problematiche del lavoro, consentirà a molti, iscritti e non, di dare il proprio personale contributo, spaziando dal diritto all'arte, al teatro al cinema, alle varie e spesso devianti rappresentazioni del mondo del lavoro, per cercare di restituire equilibrio e sensatezza all'immagine che ne deriva.

Una informazione corretta e completa, ed una progettualità percorribile saranno la strumentazione di base di tutte le collaborazioni alla nostra rivista.

Siamo dunque lontani dalla presunzione di dar vita ad un ennesimo periodico giuslavoristico, come pure da ogni generico *blabla* sociologico, preferendo invece partire sempre dalle nostre autentiche esperienze perché... "*la regione [...] del job, insomma del lavoro quotidiano, è meno nota dell'Antartide, e per un triste e misterioso fenomeno avviene che ne parlano di più, e con più clamore, proprio coloro che meno l'hanno percorsa*", Primo Levi, *La chiave a stella*, Einaudi, Torino, 1978-1991, pag. 81

---

[\*] Direttore di LAVORO&CONFRONTO

## Le misure per contrastare la crisi

Intervista di Fabrizio Di Lalla al prof. Enrico Giovannini, Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali [\*]



Pubblichiamo l'intervista rilasciatoci dal Ministro Giovannini che verte su alcuni temi di grande attualità nel mondo del lavoro ed è la sintesi del suo programma per contribuire al superamento di una delle più gravi crisi che l'Italia abbia mai attraversato.

**Domanda - *Ministro superata la grave crisi politica e ottenuta un'ampia maggioranza parlamentare sembra schiudersi per il governo un periodo che apre prospettive incoraggianti per riforme strutturali in ogni campo di cui il Paese ha bisogno. Anche il mondo del lavoro necessita di strumentazioni in grado di affrontare con successo il difficile momento in cui versa e per consentirgli di contrastare la sfida globale in condizioni migliori, senza gli attuali lacci e laccioli burocratici e con strutture all'altezza della situazione. Ci può dare alcune indicazioni su come intende affrontare questo complesso e difficile lavoro?***

**Risposta** - Bisogna innanzitutto chiarire che il mercato del lavoro non ha bisogno di una nuova riforma globale, come ho sottolineato più volte, ma di un continuo monitoraggio dell'applicazione delle norme varate nel 2012 che porti ai necessari correttivi sul piano normativo, cosa che abbiamo fatto con il decreto legge di giugno. Una riforma come quella del 2012 non si può giudicare nello spazio di pochi mesi, peraltro di profonda recessione, ma ha bisogno di

tempo per dispiegare le sue potenzialità. Certamente bisogna procedere nella direzione dello snellimento e della sburocraizzazione della legislazione sul lavoro. Abbiamo molte leggi e aggiungerne di nuove non serve: viceversa bisogna semplificare e accompagnare le leggi e i decreti con un attento lavoro di analisi e monitoraggio.

**D - *Il trend dell'aumento della disoccupazione continua in modo preoccupante e ancor più grave appare quello giovanile. I provvedimenti adottati con il decreto recante misure urgenti per il rilancio dell'occupazione convertito in legge il 7 agosto scorso sembrano incontrare il favore degli imprenditori. Tuttavia, anche se può essere considerato un primo passo importante, è sicuramente solo un elemento di ulteriori interventi. Perché non diventi una goccia nel mare immenso di coloro che sono senza lavoro si prevedono a breve altre misure in tal senso?***

**R** - Gli incentivi all'occupazione giovanile sono solo una delle misure attivate con il decreto lavoro. Abbiamo messo in campo molto più degli sgravi contributivi sulle assunzioni dei giovani, che pure stanno portando ad oltre 11mila assunzioni aggiuntive. Il pacchetto di misure comprende, infatti, anche il finanziamento dei tirocini formativi, il fondo per stimolare l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, la semplificazione dell'apprendistato. La disoccupazione giovanile è una vera e propria emergenza nazionale e come tale richiede lo sforzo di tutti per poterla affrontare con efficacia. In vista dell'applicazione della "Garanzia Giovani" - la raccomandazione europea secondo la quale entro 4 mesi dall'uscita dalla formazione a un giovane deve venire offerto un lavoro, un tirocinio o un corso professionalizzante - abbiamo previsto la riforma dei servizi all'impiego, e invitato tutte le parti sociali, gli enti territoriali e le associazioni a fare uno sforzo straordinario per aiutare le nuove generazioni. Il Governo può mettere in campo gli strumenti che ritiene più adeguati, ma è evidente che solo con una crescita economica persistente e sostenibile si può risolvere il problema.

**D - *La crisi, infatti, ha toccato non solo i giovani ma i lavoratori di ogni età e professionalità. In questa vasta gamma di donne e uomini c'è anche una fascia di cui poco si parla, ma che a noi pare altrettanto colpita e sicuramente la più indifesa. È quella intermedia dai venticinque ai quarantacinque anni, in gran parte precaria per via della deregulation iniziata negli anni novanta dal secolo scorso e***

***rimasta intrappolata in tale posizione dalla mancata espansione del mercato prima e dalla crisi dopo. Senza tutele e ammortizzatori sociali oggi e con scarse prospettive di una serena vecchiaia per via dei modesti contributi loro versati. Per questa umanità sofferente, trascurata dagli organi d'informazione, ha un progetto in grado di infondere nuova speranza?***

**R** - I provvedimenti che stiamo mettendo in campo vanno oltre le tradizionali divisioni per fasce di età. In particolare, mi riferisco alle politiche attive del lavoro, proprio perché oggi non esiste più il lavoro di una vita, ma dobbiamo abituarci a una formazione continua per affrontare diversi cambiamenti nel corso della vita lavorativa. Inoltre, abbiamo eliminato il limite di età di 35 anni per l'avvio di imprese semplificate e abbiamo varato nuove misure per agevolare le assunzioni di coloro i quali beneficiano dell'indennità di disoccupazione (ASPI), e mi riferisco a persone di tutte le età.

**D** - ***Oggi le strutture pubbliche, nate per favorire l'incontro tra domanda e offerta del lavoro e per garantirne un corretto svolgimento del rapporto appaiono strumenti non sempre adeguati. Nonostante gli interventi legislativi nel corso degli anni per adeguarle alla realtà socio economica in trasformazione, come il trasferimento di funzioni e uffici per il collocamento e le politiche attive del lavoro dallo Stato alle autonomie locali, i risultati non sono stati pari alle attese. È sotto gli occhi di tutti che tali organismi pubblici sono inadeguati e spesso solo autoreferenziali, come, ad esempio nel campo della formazione. Come intende intervenire sugli indirizzi di politica attiva del lavoro?***

**R** - L'Italia investe nei Centri per l'impiego meno di un decimo della Francia e della Germania. Nelle agenzie del Regno Unito, ad esempio, lavorano quasi centomila persone contro le nostre 7mila. Con questo non voglio difendere a ogni costo le nostre strutture pubbliche, ma per operare efficacemente nel mercato del lavoro bisogna essere formati, preparati, conoscere l'Europa e le potenzialità del mercato comune: sono capacità che attualmente non abbiamo, ma stiamo lavorando per raggiungere un livello europeo di qualità di servizi. La Struttura di missione che è al lavoro da luglio presso il Ministero, con la presenza delle Regioni, delle Province, ecc., dovrebbe fornire indicazioni chiare su quale strada perseguire. Inoltre, non dobbiamo dimenticare che nel nostro Paese la formazione è una competenza regionale e questo è un ulteriore elemento di complessità.

**D** - ***Anche nel settore della vigilanza le armi sembrano spuntate. Organigrammi obsoleti, duplicazioni di interventi, coordinamento inefficiente hanno consentito e consentono l'evasione di miliardi di contributi. Il ministro Fornero aveva avviato il primo passo della razionalizzazione nel settore inserendo all'interno della legge di riforma del settore l'unificazione di alcuni enti previdenziali. Non si potrebbe andare oltre riportando a unità la funzione ispettiva?***

**R** - La delega per la riorganizzazione degli enti strumentali viene rinnovata da anni ed il processo è ormai in piena attuazione. INPS e INPDAP sono oramai un unico ente, INAIL e INPS su diverse tematiche - come proprio le politiche ispettive - hanno iniziato a lavorare insieme, in concorso con le direzioni provinciali del ministero e il settore ispettivo. Sono riorganizzazioni e accorpamenti che hanno bisogno di tempo per dispiegare appieno i loro effetti, ma i passi avanti ci sono. La condivisione delle banche dati, come nel caso della lotta al lavoro irregolare, sta svolgendo un ruolo molto importante in questa prospettiva.

**D** - ***Sarebbe utopico o insensato pensare alla creazione per il futuro, come è stato fatto nel settore fiscale, di un'agenzia per il lavoro che gestisca tutta l'azione pubblica in materia dalle politiche attive al collocamento, alla vigilanza e alla tutela dei lavoratori, riportando ad unità un frazionamento che l'esperienza di decenni ha dimostrato non essere il sistema migliore?***

**R** - Per valutare la creazione di un'Agenzia nazionale per il lavoro attendo, a breve, il risultato del lavoro della Struttura di Missione. Certamente, il futuro deve prevedere una profonda integrazione tra pubblico e privato e tra i diversi livelli territoriali: oramai le agenzie private e le strutture che possono fare intermediazione - quali ad esempio le università - sono diventati dei veri e propri attori del mercato del lavoro. Ma non dobbiamo dimenticare la dimensione europea e iniziare a vedere un mercato del lavoro composto da oltre 220 milioni di lavoratrici e lavoratori nell'Europa a 28. È un salto di qualità che dobbiamo fare per il futuro dei nostri figli, un futuro che si dispiegherà oltre i tradizionali confini culturali, linguistici, geografici. Per questo stiamo rafforzando la cooperazione con altri paesi europei verso una maggiore integrazione delle strutture che erogano servizi del lavoro.

---

*[\*] Il prof. Enrico Giovannini, Ministro del Lavoro dal 28 aprile 2013, è stato nel triennio precedente presidente dell'ISTAT. Nel corso degli anni ha ricoperto con successo numerosi incarichi tra cui per quasi un decennio quello di Chief Statistician e direttore della Statistic Directorate dell'OCSE promuovendo in tale organismo importanti innovazioni. È autore di diversi saggi tra cui: "Fabbisogno pubblico, politica monetaria e mercati finanziari", pubblicato nel 1992 da Franco Angeli, "Le statistiche economiche", edito nel 2006 da Il Mulino, "Understanding economic statistics", edito nel 2008 dall'OCSE*

# Il lavoro accessorio come strumento di emersione del lavoro sommerso

di Gianna Elena De Filippis [\*]



## Introduzione

Nel presente elaborato si intende offrire un quadro generale sulla normativa contenuta nel Titolo VII, Capo II, del d.lgs. n. 276/2003, agli articoli 70, 72<sup>[1]</sup>, 73, riguardante le “*Prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti*”.

Traendo ispirazione dal modello belga, dopo avere inserito una variegata ed innovativa serie di contratti di lavoro<sup>[2]</sup>, il legislatore, con il d.lgs. n. 276/2003, introduce anche nel nostro assetto giuslavoristico il *lavoro occasionale accessorio* (di seguito *lavoro accessorio*).

Tale istituto ha rappresentato per l'Italia una novità assoluta tanto che è stato “assunto” come un vero e proprio “esperimento” giuridico, da testare con cautela e prudenza nel tempo. Essendo una novità, il legislatore è stato spesso insicuro e disorientato.

Nel testo delle norme, già da una prima lettura sommaria, si riscontra una generale indeterminatezza lessicale; tutta la regolamentazione è lacunosa, sia nelle definizioni sia nei concreti meccanismi procedurali. Le ultimissime novità sono giunte con la legge n. 92/2012 e con la legge n. 99/2013.

Premesso che solo nel 2008 si ha la prima vera sperimentazione dell'istituto nel settore delle vendemmie, in generale, tutti gli interventi legislativi avuti dal 2003 ad oggi sono stati nel senso di un costante ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto.

L'intera normativa in esame rientra nel più ampio e lungimirante progetto di promuovere l'innalzamento dei livelli occupazionali regolari ed ottenere, nel lungo periodo, l'emersione del lavoro sommerso per quei lavori che, per la loro minima entità, prima non avevano alcuna regolarizzazione né tutela.

La *ratio legis*, infatti, è proprio quella di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso, che è diventato ormai dilagante in Italia, in tutti i settori.

In presenza di una normativa scarna ed in continua evoluzione, un ruolo determinante nella gestione concreta dell'istituto è stato svolto dalla prassi amministrativa di INPS ed INAIL. Le circolari dell'INPS rappresentano l'unica fonte di regolamentazione delle modalità attuative che i soggetti “interessati” devono e possono seguire nelle diverse fasi della procedura.

È l'INPS ad aver “escogitato” e gestito la procedura telematica e la procedura cartacea per l'utilizzo del lavoro accessorio, usufruendo anche del servizio di *Poste Italiane S.p.a.*

È lo stesso INPS ad avere rilanciato l'istituto attraverso l'attivazione della vendita dei buoni lavoro presso i tabaccai autorizzati *ad hoc* (rivenditori di generi di monopolio autorizzati).

Accanto alle circolari dell'INPS, fondamentali sono, inoltre, i “risposi” agli interpelli presentati al *Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali* da varie associazioni di categoria, a chiarimento della normativa.

## 1. Ambito di applicazione e caratteristiche del lavoro accessorio

Il lavoro accessorio è una speciale modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che prescinde dai principi cardine del lavoro subordinato, autonomo e parasubordinato e che riguarda prestazioni di lavoro saltuarie, marginali e in ogni caso circoscritte entro limiti normativi ben definiti. Si tratta di prestazioni lavorative che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5000 euro (6600 euro lordi) nel corso di un anno solare, annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente. Qualora, poi, il committente sia un imprenditore commerciale o un professionista il compenso annuale per singolo committente non potrà superare i 2000 euro (2666 euro lordi).

In linea generale, così come spiega con chiarezza la circolare INPS n. 49/2013, l'espressione “imprenditori commerciali”

risulta comprensiva di tutte le categorie disciplinate dall' art. 2082 e ss. del codice civile, con esclusione, dell'impresa agricola separatamente disciplinata dal comma 2 del novellato articolo 70.

In particolare, anche alla luce di quanto previsto dalle circolari n. 18/2012 e n. 4/2013 del Ministero del Lavoro, rientra nella categoria di "imprenditore commerciale" qualsiasi soggetto persona fisica e giuridica che opera su un determinato mercato, per la produzione, la gestione o la distribuzione di beni e servizi, senza limitazioni dell'attività di impresa alle attività di intermediazione nella circolazione dei beni.

Il limite dei 2.000 euro trova applicazione anche nei confronti dei committenti professionisti.

La norma trova applicazione nei riguardi sia degli iscritti agli ordini professionali, anche assicurati presso una cassa diversa da quella del settore specifico dell'ordine, sia dei titolari di partita IVA, non iscritti alle casse, ed assicurati all'INPS presso la gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, legge n. 335/1995.

Si precisa che in caso di acquisto di buoni lavoro da parte di imprenditori commerciali o liberi professionisti in qualità di committenti privati il limite economico per prestatore è ovviamente pari a 5.000 euro annui.

A decorrere dalla legge n. 92/2012, dunque, nel rispetto dei vincoli suddetti, il lavoro accessorio può essere utilizzato in ogni settore di produzione, laddove in precedenza l'articolo 70 ne definiva in maniera tassativa l'ambito di applicazione (ad esempio, menzionava i lavori domestici, il giardinaggio, l'insegnamento privato supplementare, la consegna porta a porta e la vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica). Restano salve alcune peculiarità per le attività agricole svolte da pensionati e giovani studenti (art. 70, comma 2, d.lgs. n. 276/2003).

Il ricorso al lavoro accessorio è ormai ammesso anche per le pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei vincoli di spesa e del patto di stabilità interno. Stante la nuova disciplina, qualsiasi soggetto può prestare attività lavorativa secondo il modello qui esaminato (disoccupato, inoccupato, lavoratore autonomo o subordinato, full-time o part-time, pensionato, studente, percettore di prestazioni a sostegno del reddito), ovviamente nei limiti del compenso economico previsto.

In considerazione di finalità antielusive, si ritiene di confermare che il ricorso all'istituto del lavoro occasionale non è compatibile con lo status di lavoratore subordinato (a tempo pieno o parziale), se impiegato presso lo stesso datore di lavoro titolare del contratto di lavoro dipendente.

Per l'anno 2013 prestazioni di lavoro accessorio possono essere altresì rese, in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali e nel limite massimo di 3.000 euro (4000 euro lordi) di corrispettivo per anno solare, da percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito. L'INPS provvede a sottrarre dalla contribuzione figurativa relativa alle prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito gli accrediti contributivi derivanti dalle prestazioni di lavoro accessorio.

Qualora vengano superati i limiti quantitativi, in assenza di esplicita disposizione normativa, si presume che il lavoro accessorio venga inquadrato nelle categorie standard di lavoro subordinato, autonomo e parasubordinato con le relative conseguenze giuridiche, contributive, amministrative.

Il ricorso all'istituto è reso particolarmente "appetitoso" dalla estrema semplificazione del suo utilizzo. Innanzitutto, il datore di lavoro non è tenuto a stipulare un formale contratto di lavoro; non è previsto l'obbligo di comunicazione obbligatoria al Centro per l'Impiego; non è obbligatoria la registrazione del lavoratore sul Libro Unico del Lavoro; la retribuzione viene corrisposta con dei buoni lavoro (vouchers, di cui più avanti), non con il comune prospetto paga.

Il lavoratore, dal suo canto, è avvantaggiato in quanto le remunerazioni sono esenti fiscalmente e non incidono sullo stato di disoccupato o inoccupato. Essi non vanno dichiarati nel 730 né nel modello Unico. Inoltre, essi non rilevano ai fini del limite di reddito di 2.840,51 euro per conservare lo status di "familiare a carico", che permette al lavoratore di essere fiscalmente a carico di altri soggetti. Ad esempio, un figlio che lavora saltuariamente, retribuito con i buoni lavoro, per tali redditi esenti resta a carico del genitore anche se l'ammontare dei vouchers è superiore a 2.840,51 euro.

## 2. L'uso dei buoni lavoro (vouchers) per il pagamento dei compensi

A prescindere dall'ambito di applicazione, sicuramente **l'elemento qualificante e tipico di questa fattispecie è l'utilizzo dei buoni lavoro (vouchers) come modalità di pagamento del compenso spettante al prestatore di lavoro accessorio**. È l'unico rapporto di lavoro ad avere tale "esclusiva": la retribuzione viene corrisposta in formato "buono lavoro", anziché con la consegna del prospetto paga.

Interessante è che l'importo percepito attraverso i buoni lavoro è totalmente esente da imposizione fiscale e aspetto oltremodo ingegnoso e significativo è che nell'importo del buono sono già inclusi i contributi da versare all'INPS e all'INAIL. La contribuzione è convenzionalmente fissata nell'aliquota del 25% (13% INPS, 7% INAIL, 5% per la gestione del servizio).

Per fare un esempio, su un buono dal valore di dieci euro il prestatore acquisirà un compenso netto di sette euro e cinquanta; un euro e trenta centesimi va versato automaticamente alla Gestione separata INPS; settanta centesimi all'INAIL; cinquanta centesimi spettano, infine, al gestore del servizio.

Dunque, i buoni lavoro semplificano i pagamenti ed incentivano, in forza di questa semplificazione, ad utilizzare lavoratori in maniera regolare e sicura.

Il novellato articolo 72, dal 18 luglio 2012, prevede che i "beneficiari acquistano presso le rivendite autorizzate uno o

*più carnet di buoni orari, numerati progressivamente e datati*". Un aspetto rilevante rispetto alla normativa previgente è rappresentato dall'indicazione della natura oraria del buono lavoro commisurata alla durata della prestazione.

In tal modo si cerca di evitare che un solo voucher, attualmente del valore di 10 euro, possa essere utilizzato per remunerare prestazioni di diverse ore e si garantisce il rispetto di valori retributivi minimi. Rimane ferma la possibilità di remunerare una prestazione lavorativa in misura superiore, riconoscendo per un'ora di lavoro anche più vouchers.

L'articolo 72 prevede, inoltre, che il valore nominale del buono è fissato con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, periodicamente aggiornato "tenuto conto delle risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali".

Il periodo di validità dei buoni cartacei acquistati presso le sedi Inps dal 1° gennaio 2012 è fissato in 24 mesi.

Il 31 maggio 2013 è terminata, invece, la fase "transitoria", che consentiva l'utilizzo dei vouchers acquistati entro il 17/7/2012 secondo la precedente normativa (buoni non orari).

Pertanto, dal 1° giugno 2013 i vouchers acquistati prima del 18 luglio 2012 (e naturalmente quelli acquistati successivamente) potranno essere utilizzati con la normativa di cui alla l. n. 92/2012, entro la loro 'naturale' scadenza (24 mesi dalla data di emissione per i vouchers INPS e postali; 12 mesi per i vouchers acquistati presso tabaccai e banche abilitate).

Le modalità con cui si possono acquistare i vouchers sono diverse: c'è la procedura telematica; la procedura di prenotazione dei vouchers cartacei presso l'INPS; la procedura di acquisto presso *Poste Italiane Spa* ovvero presso banche e tabaccai abilitati, soggetti presso cui lo stesso lavoratore può ottenere la riscossione del compenso dei buoni medesimi.

Si conferma l'obbligatorietà della comunicazione preventiva all'INAIL/INPS necessaria per l'attivazione delle prestazioni accessorie. Per quanto riguarda le modalità di contatto per effettuare la comunicazione obbligatoria di inizio attività, che attualmente sono differenziate a seconda del canale di acquisto dei buoni lavoro, si anticipa che, a seguito di un accordo INAIL-INPS, la dichiarazione preventiva di inizio prestazione relativa ai vouchers cartacei distribuiti dalle strutture operative dell'INPS dovrà essere effettuata direttamente all'INPS stesso tramite i canali consueti (sito istituzionale, contact center integrato o sede), e non più con l'invio del fax all'INAIL. In merito saranno fornite le opportune indicazioni operative e i relativi tempi di adeguamento (così disponendo la circolare INPS n. 49/2013).

I prestatori di lavoro accessorio sono tutelati anche per quel che concerne le norme di sicurezza sui luoghi di lavoro di cui al TU n. 81/2008. Per le continue novità applicative, si consiglia di consultare sempre il sito dell'INPS.

Un'importante applicazione dell'istituto è stata data con l'articolo 4, commi 24 e 25, legge n. 92/2012, per la protezione della **genitorialità**. In particolare, alla lettera *b)* del comma 24, si dispone che, nei limiti delle risorse di cui al comma 26 e con le modalità di cui al comma 25, si concede alla madre lavoratrice, al termine del periodo di congedo di maternità, per gli 11 mesi successivi e in alternativa al congedo parentale la corresponsione di vouchers per l'acquisto di servizi di baby-sitting ovvero per far fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati, da richiedere al datore di lavoro.

Le lavoratrici rientranti nel campo di applicazione della legge possono fare richiesta dei vouchers di cura per i bambini già nati (o entrati in famiglia o in Italia) o per quelli la cui data presunta del parto è fissata entro i quattro mesi successivi alla scadenza del bando per la presentazione della domanda. È possibile fare richiesta del voucher di cura sia come genitore che come gestante. Il diritto è riconosciuto per singolo figlio (pertanto, in caso di più figli, deve essere presentata una domanda per ogni figlio). L'importo del contributo è di 300,00 euro mensili.

In caso di lavoratrice part time, il contributo viene riproporzionato in base alla riduzione di orario prevista dal contratto di lavoro part time. Il contributo per il pagamento di servizi di baby sitting è erogato - nei limiti massimi previsti dalla legge - attraverso il sistema dei buoni lavoro (prestazioni occasionali di carattere accessorio) di cui all'articolo 72, d.lgs. n. 276/2003.

I buoni lavoro vengono consegnati alla lavoratrice solo in forma cartacea da parte della sede INPS territorialmente competente.

La legge n. 99/2013, *Pacchetto Lavoro*, innova, infine, l'art. 72, comma 4 bis, d.lgs. n. 276/2003, sostituendolo con un nuovo disposto a tutela di particolari categorie di soggetti quali **disabili, detenuti, tossicodipendenti, soggetti che usufruiscono di ammortizzatori sociali**. Per questi soggetti, coinvolti in progetti delle pubbliche amministrazioni, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto, può stabilire specifiche condizioni, modalità e importi dei buoni orari, per agevolare l'inserimento.

### 3. L'emersione del lavoro sommerso attraverso il lavoro accessorio: riflessioni

Il fenomeno del *lavoro sommerso* rappresenta, oggi, un problema di estrema gravità<sup>[3]</sup>.

Diffusosi a macchia d'olio nel tempo, il fenomeno si è esteso intrecciandosi con il fenomeno, altrettanto grave, dell'illegalità diffusa e dell'economia *criminale* <sup>[4]</sup>, provocando anche una dilagante evasione fiscale e contributiva.

Il medesimo fenomeno, tocca, poi, inevitabilmente, il problema dell'immigrazione clandestina, per passare, attraverso gradi intermedi, all'evasione dei trattamenti economici e normativi imposti per legge o per contratto collettivo; all'evasione

degli oneri derivanti dalle misure di sicurezza e di igiene sul lavoro; alla disoccupazione; al lavoro minorile; alla flessibilità; all'esclusione sociale; alla povertà; alla corruzione; alla dignità nel lavoro.

Tra le varie strategie, da tempo, discutendo di *flexicurity* a livello europeo, si ritiene che il ricorso a tipologie contrattuali meno rigide (ma, duole scriverlo, soprattutto meno "costose"), possa determinare, nel lungo periodo, una generale emersione del lavoro sommerso: come dire, si incentiva l'appetibilità di alcuni "modelli" disincentivando il ricorso al lavoro sommerso, con tutti i rischi sanzionatori che ne derivano. Uno di questi "modelli" è proprio il lavoro accessorio.

Innanzitutto per capire le attuali dimensioni di diffusione del lavoro accessorio, vale la pena rammentare che i dati sulla vendita dei vouchers sono ormai sbalorditivi: il numero di buoni emessi e venduti dall'INPS del valore di 10 euro dal 2008 al 2012 ha superato il tetto dei 38 milioni, contro l'appena un milione di buoni venduti tra il 2008 e il 2009.

Di fronte a questi dati la riflessione può essere positiva da un lato e negativa dall'altro.

È senz'altro positiva in quanto si presume, in una visione **ottimista** del fenomeno, che quei buoni lavoro certifichino e attestino prestazioni di lavoro occasionali di natura saltuaria che altrimenti sarebbero rimaste nel sommerso.

Dunque, se davvero si è trattato di un effetto di sostanziale emersione del sommerso non possiamo che averne piacere. **Il problema sta proprio qui:** in che modo possiamo avere la certezza che il ricorso al lavoro accessorio sia inerente alla sua vera *ratio* giuridica? È stato davvero utilizzato per regolarizzare *lavoretti* saltuari determinando l'emersione del sommerso?

Da questo angolo visuale diametralmente opposto, la vendita dei *vouchers* suscita, dunque, una riflessione negativa e preoccupante.

Il timore fondato è quello di una esplosione incontrollata del rapporto di lavoro accessorio in sostituzione di altre tipologie contrattuali, che ancorchè atipiche, garantiscono una continuità lavorativa minima ai prestatori di lavoro.

Volendo mettere *la flessibilità* come unità di misura su una scala graduata, chiaramente il lavoro accessorio è quello con il più alto livello di flessibilità.

L'effetto distorsivo di un suo abuso provocherebbe un aggravamento ulteriore dello status in cui si trova oggi il mondo del lavoro, dal lato dei lavoratori.

Non si è catastrofisti ma realisti: partendo dall'esperienza empirica, non può sfuggire, ad esempio, il ricorso abusivo al contratto di lavoro a progetto da parte delle imprese, in luogo, ad esempio, di un più consono contratto a termine.

I prestatori di lavoro accessorio non maturano il TFR; non spettano loro straordinari, lavoro supplementare, lavoro notturno, premi ed incentivi; non spettano loro prestazioni a sostegno del reddito erogate dall'INPS (ASPI, maternità, malattia, assegni familiari); non hanno la "corazza" del contratto collettivo; non spettano ferie, permessi, scatti di anzianità. Le aliquote contributive, inoltre, sono al 13%, molto basse, rispetto alle aliquote ordinarie.

Da un punto di vista teorico, la formulazione ufficiale delle norme andrebbe bene, salvi piccoli adeguamenti, in un contesto lavorativo sano ed incline alla legalità, quale non è il contesto italiano purtroppo, e soprattutto andrebbero notevolmente rafforzati i controlli ispettivi.

La tendenza all'illegalità è una costante nell'economia e nel mercato del lavoro italiano.

È stato molto utile, ad esempio, l'aver ridimensionato il limite del compenso percepibile nel corso dell'anno solare con riferimento alla totalità dei committenti ad euro 5000, laddove prima questo tetto massimo era riferibile ad ogni singolo possibile committente (con chiari dubbi di legittimità costituzionale anche dal punto di vista della equità fiscale essendo tutti i compensi esenti).

In conclusione, rispondendo alle esigenze di "velocità" del sistema economico e tecnologico, è, dunque, senz'altro giusto che il diritto del lavoro interpreti le nuove esigenze sociali introducendo anche nuove tipologie contrattuali ma deve anche impegnarsi massimamente per la concreta realizzazione della somma disposizione costituzionale contenuta nell'articolo 35 Cost. secondo cui La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.

Attraverso il lavoro l'uomo produce la sua vita; il lavoro e la libertà sono le due forze più atte a contribuire efficacemente alla conservazione e al risanamento morale dell'individuo e meritano, pertanto, pregnanti e ragionevoli tutele.

---

## Note:

[1] Articolo 71, Prestatori di lavoro accessorio, già abrogato dalla legge n. 133/2008.

[2] Si pensi al lavoro intermittente, al lavoro ripartito, al lavoro a progetto, al contratto di inserimento.

[3] Riguarda a livello mondiale milioni di persone e produce miliardi di dollari ogni anno. Produce i suoi effetti sulle persone e sulla sicurezza, sulle finanze pubbliche statali e sulla concorrenza.

[4] La criminalità organizzata è una piaga che intacca da tempo le basi dello stato democratico italiano. Non è più un fenomeno riguardante il Sud Italia. Il Piemonte fa i conti con le infiltrazioni mafiose nell'Alta velocità e in Liguria i soldi dei clan girano nei Casinò. Nell'Hinterland milanese l'edilizia è in mano alla 'ndrangheta, nel Nord Est aumentano le infiltrazioni della camorra campana. Le imprese sono schiacciate da questo sistema che è in costante crescita.

---

[\*] Vincitrice 2012 del Premio Massimo D'Antona



## Premessa

Il recente decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 costituisce un punto di svolta dei concetti di trasparenza e pubblicità, sbandierati più volte dal legislatore solo come “principi generali” dell’ordinamento giuridico, ma, in realtà, poco declinati, in concreto, nella prassi amministrativa e poco praticati nella vita quotidiana degli uffici pubblici. La nuova disciplina merita particolare attenzione per i nuovi criteri ermeneutici della legge sull’“accesso civico” ma anche per l’espressa previsione di un articolato sistema sanzionatorio che riguarda le persone fisiche inadempienti, gli enti e gli organismi destinatari, fino a coinvolgere l’efficacia dell’atto da pubblicare.

Prendendo, quindi, le mosse dalla normativa in commento, si vuole dapprima affrontare, a livello generale, la questione dell’accesso agli atti e successivamente si vuole esaminare la problematica della risarcibilità che

deriva dalla mancata applicazione delle regole procedurali e dell’accesso.

## 1. Il diritto di accesso civico

La principale norma di legge in tema di accesso (legge 7 agosto 1990 n. 241), sin dalla sua elaborazione, non ha mai previsto un accesso assoluto ed indiscriminato a tutti i cittadini, ma ha limitato la possibilità del diritto soltanto a coloro i quali avessero un interesse diretto concreto ed attuale e non al fine di controllare l’operato della pubblica amministrazione.

Nel corso del tempo ha subito numerose modifiche volte a rafforzare il diritto alla pubblicità degli atti rispetto alla regola della “segretezza” sino ad arrivare ad introdurre nel 2005 all’art. 1 il “principio di trasparenza”.

La nuova normativa, prevista dal d.lgs. 33/2013, con lo specifico scopo di reprimere corruzione ed illegalità nella pubblica amministrazione, riconosce finalmente a tutti i cittadini un “ruolo attivo”, volto a garantire una vigilanza democratica sul corretto adempimento formale degli obblighi di pubblicazione e a verificare le finalità e modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Quindi il nuovo “potere di controllo”, dal 20 aprile 2013 (data di entrata in vigore della norma) , amplia i confini della legge n. 241/1990 sotto il duplice profilo della:

- 1) tipologia delle informazioni accessibili
- 2) requisiti soggettivi del richiedente.

Occorre precisare che il “diritto di accesso civico” non riguarda tutti gli atti della pubblica amministrazione, ma esclusivamente quelle informazioni che le pubbliche amministrazioni hanno l’obbligo di pubblicare. Ad esempio: tempi medi dei pagamenti dei fornitori, autorizzazioni e concessioni, incarichi dirigenziali, di collaborazione e consulenza, ma anche bandi di gara, concorsi pubblici degli ultimi tre anni, numero di dipendenti assunti e delle spese effettuate. Per quanto attiene all’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni l’obbligo di pubblicazione riguarda ad es. i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici o l’elenco dei numeri di telefono e delle caselle di posta elettronica istituzionali e posta certificata cui il cittadino possa rivolgersi. A ciò si aggiunga che l’obbligo della pubblicazione delle informazioni deve prevedere la funzionalità dell’esportazione in formato aperto e la possibilità del riutilizzo delle stesse.

Particolare interesse riveste l’obbligo di pubblicazione dei procedimenti amministrativi in relazione alle singole tipologie. Ogni amministrazione dovrà infatti obbligatoriamente dare luogo alla pubblicazione dell’unità organizzativa responsabile dell’istruttoria, del nome del responsabile del procedimento, dei recapiti telefonici, delle modalità con le quali gli interessati possono richiedere informazioni, degli orari, delle modalità di accesso, del termine fissato per la conclusione del procedimento, degli strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale, delle modalità di effettuazione dei pagamenti, del nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, nel caso di procedimenti ad istanza di parte del potere sostitutivo e delle modalità per attivare tale potere, della pubblicazione obbligatoria di moduli e formulari, dello svolgimento di controlli sulle dichiarazioni sostitutive.

Detti adempimenti sono assolutamente obbligatori dal 20 aprile 2013, stante quanto previsto dalla circolare n. 2/2013 del Dipartimento della funzione pubblica.

## 2. Inadempimento delle P.A.

Nel caso in cui le amministrazioni non adempiano, chiunque, anche chi non abbia un interesse diretto, concreto ed attuale, e senza motivazione alcuna, può richiedere al “responsabile della trasparenza”, la pubblicazione dei dati e delle informazioni omesse e, nel caso in cui l’amministrazione medesima non rispondesse alla richiesta stessa entro 30 giorni, il richiedente avrebbe la possibilità di ricorrere all’organo di governo apicale per l’attivazione del procedimento disciplinare, con conseguente obbligo di segnalazione dell’inadempimento da parte dei dirigenti preposti alla CIVIT (Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle amministrazioni pubbliche) e all’OIV (organismo interno di valutazione), fermo restando la possibilità di ricorrere al Tribunale amministrativo regionale.

Si tratta, dunque, di un vero e proprio controllo generalizzato e diffuso sull’attività della P.A., molto penetrante e specifico, che può essere attribuito a chiunque, (ai mass media come al privato cittadino) voglia conoscere e aggregare i dati soggetti a pubblicazione la cui mancata attuazione determina l’avvio di procedimenti disciplinari dirigenziali e amministrativi, sanzioni amministrative economiche oppure la mancata efficacia di alcuni atti. Quest’ultima ipotesi nel caso, ad esempio, di conferimenti di incarichi dirigenziali concessi ad estranei alla pubblica amministrazione senza la necessaria pubblicazione sul sito istituzionale con indicazione specifica dei soggetti percettori, ragioni dell’incarico e ammontare erogato.



**CIVIT**  
COMMISSIONE indipendente PER LA VALUTAZIONE, LA TRASPARENZA E L’INTEGRITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE  
AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

### Commissione

La legge affida alla Commissione, chiamata ad operare in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, il non facile compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all’esercizio delle funzioni di valutazione, garantendo la trasparenza dei sistemi adottati e la visibilità degli indici di andamento gestionale delle amministrazioni pubbliche.

A questo compito – che è volto essenzialmente a favorire l’efficienza dell’attività pubblica e la qualità dei servizi resi ai cittadini, anche riconoscendo e premiando effettivamente il merito dei singoli e dei gruppi che operano all’interno delle amministrazioni – si accompagna quello di garantire la trasparenza totale delle amministrazioni, cioè l’accessibilità dei dati inerenti al loro funzionamento anche con la fornitura in rete di una accorta selezione di quelli veramente utili a consentire alle istituzioni e ai cittadini di operare un partecipato controllo sul modo di gestione della “cosa pubblica”.

Anche questa funzione è particolarmente rilevante, perché, nell’intento del legislatore, la trasparenza dei dati deve costituire lo strumento per assicurare l’integrità delle pubbliche amministrazioni e prevenire in tal modo il grave fenomeno della corruzione.

La Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle amministrazioni pubbliche è stata istituita dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, recante attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Composizione:

Romilda Rizzo	Presidente (dal 29 marzo 2012)
Antonio Martone	Componente (dal 14 marzo 2012); Presidente (dal 22 dicembre 2009 al 14 marzo 2012)
Alessandro Natalini	Componente (dal 12 dicembre 2011)

## 3. Risarcimento del danno

La legge n. 241 del 1990 sopra menzionata, prevede, in via generale, che il procedimento amministrativo che inizia su istanza del privato deve necessariamente concludersi nei termini previsti dalla legge. Il diritto di accesso nello specifico prevede un termine massimo di 30 giorni per rispondere alla richiesta. Tuttavia nel momento in cui il termine predetto non venga rispettato e il ritardo provochi dei danni al privato che ha formulato la richiesta è ammesso agire per il risarcimento dei danni subiti, a condizione che ci fossero, al momento della richiesta stessa, tutti i requisiti per ottenere dalla P.A. un provvedimento. L’art. 2 bis della legge 241/1990, introdotto nel 2009, prevede l’obbligo di risarcimento a carico delle p.a. e dei soggetti privati preposti all’esercizio di attività amministrative, del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell’inosservanza “dolosa o colposa” del termine di conclusione del procedimento. Il risarcimento al ritardo o al silenzio della p.a., in base alla novella citata, sembra spettare indipendentemente dal contenuto dell’atto e quindi non soltanto nel caso di provvedimento favorevole della P.A.

Questa affermazione porta a ritenere che, in tema di accesso, anche se il diritto doveva essere negato il risarcimento è comunque dovuto, prescindendo dall’esito finale che si sarebbe potuto determinare analizzando in concreto la fruibilità del diritto. La norma, sanziona il ritardo con il risarcimento nel caso in cui:

- il ritardo sia stato creato volontariamente o comunque colposamente (negligenza o imperizia) da parte dell’Ente
- il ritardo determini un danno ingiusto

In relazione al concetto di “danno ingiusto” occorre verificare che il mancato rispetto dei tempi certi del procedimento abbia leso la progettualità del privato che si realizza in un determinato contesto temporale o in relazione al bene sostanziale richiesto. Ad esempio il privato che voleva accedere a determinati atti prima di un dato termine ai fini della proposizione di un ricorso o che aveva la necessità di conoscere gli atti prima della partecipazione ad una gara d'appalto. A quanto sopra va aggiunto che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento richiesto in qualunque procedimento ad istanza di parte, costituisce, peraltro, elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile, sia del dirigente che del funzionario inadempiente.

In questa ottica non occorre dimenticare che, anche se a livello sperimentale, il legislatore nel cosiddetto decreto del fare (d.l. 21 giugno 2013 n. 69) ha previsto, un indennizzo automatico nel caso di ritardo che ammonta ad € 30 con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, comunque complessivamente non superiore a 2.000 euro, che prescindendo dalla dimostrazione del danno, ha efficacia dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto. La norma precisa che questa fase sperimentale riguarda solo i procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa iniziati successivamente alla detta data di entrata in vigore.

La previsione normativa, anche se attualmente limitata, è chiaro che assume una portata dirimpante nella pubblica amministrazione, che prescindendo dalla prova del danno, sarà costretta sempre e comunque ad ottemperare alle scadenze previste dalla legge per non rischiare continue richieste di risarcimento “danni da ritardo”. Tutto fa pensare, inoltre che, a stretto giro, la previsione si possa estendere, ciò anche in virtù di quanto disposto dall'art. 28, comma 9, della legge medesima, che dispone “in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un successivo regolamento.

La normativa predetta fa “pendant” con gli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dall'art. 35 del d.lgs. 133/2013, che stabilisce l'obbligo di pubblicazione su internet di tutti i procedimenti amministrativi in relazione alle singole tipologie di procedimento di propria competenza, la descrizione del procedimento, i responsabili, i termini, gli strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale, il titolare del potere sostitutivo nel caso di inerzia, gli orari di ricevimento.

In conclusione, la previsione espressa di un accesso diffuso, la possibilità di un'azione risarcitoria per il ritardo e la pubblicità nei procedimenti, con le eventuali conseguenze anche sul piano della valutazione del dirigente ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato (art. 7, comma 2, legge 69/09) nonché dell'eventuale responsabilità amministrativa e contabile del funzionario e del dirigente (art. 2, comma 9, legge 241/90,) non possono che portare un'azione amministrativa attenta in vista della piena applicazione dell'art. 41 della “Carta dei diritti fondamentali” (cd. Carta di Nizza) che riconosce il diritto del cittadino alla “buona amministrazione”, richiamato dal Trattato di Lisbona e di ulteriori modifiche legislative che non tarderanno certamente a farsi aspettare.

---

## Note:

<sup>[1]</sup> L'Avv. Dario Messineo è anche coordinatore amministrativo della D.T.L. di Cuneo e componente del Centro Studi presso la D.G. ispettiva del Ministero del Lavoro. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'amministrazione di appartenenza ai sensi della circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004.

<sup>[\*]</sup> *dottore di ricerca presso l'Università di Pavia*

# Il disagio giovanile

di Elia Annunziata [\*]



Il disagio giovanile è un fenomeno molto più diffuso di quanto se ne abbia la percezione dal punto di vista della pubblica opinione e dell'istituzione politica.

È difficile individuare quali siano i sintomi del disagio negli adolescenti e ciò aggrava la difficoltà nel ricercare le ragioni del disagio, le sue origini e la conseguente difficile "soluzione" al problema.

Il disagio vissuto dai giovani è un disagio che nasce e che cresce nel periodo dell'adolescenza e della preadolescenza in quanto è un meccanismo dinamico che può diminuire ma allo stesso tempo crescere in base alle risposte che i giovani ricevono dall'esterno. È proprio su questo ambiente esterno che dobbiamo porre particolare attenzione a quelli che sono i fattori di "rischio" spesso la causa delle difficoltà. Tali fattori di rischio li ritroviamo in quelli che sono i normali ambienti di vita dei ragazzi, come la famiglia, gli amici, la scuola, il tempo libero, il lavoro. Attualmente nel mondo giovanile e adolescenziale emerge una forte perdita di identità, di valori, in quanto i modelli di riferimento (genitori, scuola, mondo degli adulti), proiettano sui giovani stessi uno stato di disagio. Si registra in sostanza l'esistenza di un profondo malessere nella vita quotidiana dei giovani. Partendo quindi da un'analisi dei bisogni e dalle risposte che i servizi pubblici

offrono, nasce l'esigenza di ampliare e diversificare gli interventi per e con i giovani stessi.

Negli ultimi anni si è resa evidente l'esistenza di una specificità del tema "giovani e lavoro" e il disagio che essi vivono, che ha portato al centro dei dibattiti e delle politiche governative la formazione e le politiche per l'occupazione come strumenti per la transizione giovanile. Le analisi mostrano tuttavia che siamo ancora lontani dall'avere a disposizione strumenti adeguati per affrontare l'entità del problema.

In questa difficile fase di passaggio da una economia industriale a una economia basata sulle attività terziarie, dall'economia nazionale all'economia globalizzata caratterizzata da profondi mutamenti nei metodi di produzione ed organizzazione del lavoro, con conseguenti stravolgimenti demografici, sono le giovani generazioni a subire la maggior parte degli oneri dovuti ai cambiamenti.

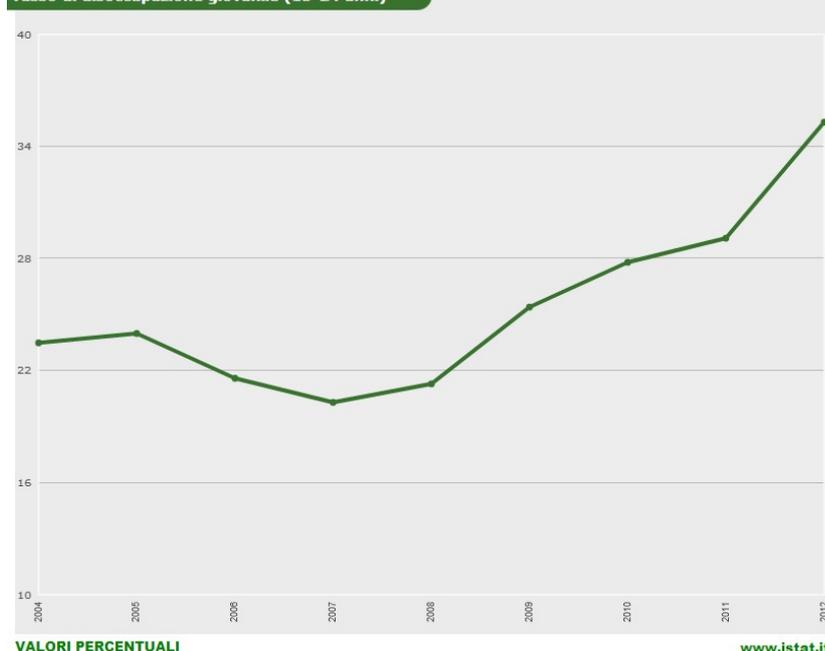
I giovani si trovano di fronte a tali e tante incertezze e difficoltà da rappresentare oggi una categoria sociale a rischio. La mancanza di lavoro stabile e quindi di autonomia economica fa registrare un ritardo sempre maggiore dell'uscita dei giovani dalla famiglia di origine e allontana sempre più la prospettiva di formazione di un proprio nucleo familiare e di mettere al mondo dei figli. Infatti il fenomeno della denatalità ha raggiunto livelli senza precedenti e rappresenta un segnale di forte disagio sociale e di disgregazione.

## Disoccupazione e precarietà I giovani e il mercato del lavoro

I ricorrenti e costanti mutamenti sociali hanno modificato la nostra percezione del concetto di "giovani" che, negli ultimi anni, risulta essere molto dilatato a causa dei mutamenti comportamentali imposti dagli andamenti sociali ed economici.

Oggi quando si parla di giovani, in qualsiasi ambito, si fa riferimento ad una fascia di età che oramai sfiora, e frequentemente supera, i 30 anni. È del tutto evidente che individuare il *target della fascia cui ci si riferisce* è fondamentale per poter fare una programmazione di interventi mirati.

Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni)



L'attuale crisi economica sta caratterizzando quest'ultimo periodo con una forte recessione economica senza precedenti che scarica gran parte del suo peso sulle fasce più deboli ed in particolar modo sui giovani.

Le aziende in difficoltà hanno reagito con l'espulsione di lavoratori adulti e la riduzione del *turn over*, *azioni di fatto che non hanno permesso il ricambio generazionale* sui posti di lavoro con un conseguente aumento del tasso di disoccupazione giovanile. A bloccare tale ricambio occupazionale contribuiscono anche le difficoltà del sistema pensionistico (Riforma Fornero).

Con l'entrata in vigore del cosiddetto "pacchetto Treu" contenente misure per l'occupazione giovanile è stato introdotto nel panorama del lavoro il concetto di flessibilità, ritenendo che la differenziazione delle tipologie di inserimento lavorativo potesse garantire un livello maggiore di occupati, invece l'applicazione di tali istituti ha fatto registrare una sempre maggiore condizione di diffusa precarietà e flessione dell'occupazione.

Tale condizione ha generato una diffusa sfiducia che ha di fatto ritardato l'inizio della ricerca del lavoro e alimentato una minore disponibilità ad accettare lavori non adeguati alle proprie aspettative, che di fatto si è tradotto in un periodo di prolungata formazione e permanenza nelle ormai denominate "aree di parcheggio formativo" che, benché utili, non rappresentano una prospettiva di inserimento lavorativo nonostante l'alta specificità e professionalità raggiunta.

La situazione è particolarmente difficile ma in particolar modo critica nel Mezzogiorno dove sempre più **flessibilità è uguale a precarietà**. Non si può non riconoscere che l'utilizzo delle tipologie contrattuali flessibili, pur avendo sostenuto l'occupazione per diversi anni, in particolare quella giovanile e femminile, ha portato con sé una dose di crescente insicurezza, soprattutto tra i giovani. Quando i periodi di lavoro flessibile si susseguono e si prolungano oltremodo nella vita di uno stesso soggetto scatta la trappola della precarietà. L'ingresso del concetto di flessibilità nel mercato del lavoro italiano avvenuta dal 1997 in poi ha evidenziato un crescente numero di transizioni da un posto di lavoro all'altro ed il rischio della permanenza in lavori non stabili, che condiziona i progetti di vita creando instabilità e ritardando le scelte di emancipazione dalla famiglia di origine e di procreazione.

La crisi economica attuale ha prodotto una disoccupazione senza precedenti. Il tasso di disoccupazione giovanile sfiora ormai il 40% della popolazione attiva in età da lavoro. C'è disomogeneità nei dati relativi alla distribuzione dei disoccupati nelle diverse aree geografiche del nostro paese, concentrati per lo più ovviamente al sud.

Alla luce di questo quadro allarmante e preoccupante, che non riguarda solo i giovani, sono state introdotte ulteriori norme in materia per promuovere l'occupazione e favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, prevedendo, da un lato, incentivi all'occupazione, oltre a quelli già introdotti dalla Legge 92/2012 e dall'altro modificando la flessibilità in entrata, come il contratto a termine, il contratto intermittente, il part-time, ecc..., inoltre il Decreto Legge n.76 del 28 giugno 2013 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99), prevede incentivi per le nuove assunzioni a tempo indeterminato di giovani lavoratori che saranno riconosciuti per le assunzioni avvenute a partire dal 7 agosto 2013, e fino al 30 giugno 2015, subordinatamente alla verifica da parte dell'Inps della capienza delle risorse finanziarie.

L'incentivo, è riconosciuto per le assunzioni di lavoratori di età compresa tra i 18 ed i 29 anni, che siano privi di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi ovvero siano privi di un diploma di scuola media superiore o professionale.

Le modalità di intervento sono essenzialmente tre:

1. l'assunzione di giovani con meno di trent'anni
2. la stabilizzazione di coloro che già lavorano ma con contratti precari
3. la possibilità di assumere con contratti "atipici" cioè precari accorciando i tempi di inattività tra un contratto ed un altro portandoli da 10-20 giorni rispetto ai 60-90 attuali

Questo strumento normativo, non certamente risolutivo, è un'azione positiva nella strategia di contrasto alla disoccupazione a cui si dovranno accompagnare altre misure di incentivo alle aziende per investire nelle nuove tecnologie, onde poter garantire gli attuali livelli occupazionali e creare nuovi posti di lavoro, facilitando l'accesso alla ripartizione delle risorse dei Fondi strutturali tra i territori nazionali, stanziati dall'articolo 1, comma 12, del citato DL n. 76, nonché ai fondi europei stanziati e non sempre utilizzati dall'Italia.

Si può pensare così di mettere in piedi una serie di strumenti per poter affrontare questa emergenza economica e sociale, ripartendo dal lavoro e dalla sua centralità, considerando per esempio la flessibilità, una condizione d'ingresso, che ha come tappa successiva la trasformazione del lavoro flessibile in un rapporto stabile.

La certezza del lavoro è certamente una condizione che incide positivamente nella vita delle persone e a maggior ragione nella vita di un giovane che deve guardare al suo futuro con fiducia sapendo che l'impegno e il lavoro sono la cura per allontanare il disagio.

*Ormai il nucleo forte del diritto del lavoro protegge i pochi ed esclude i molti. I pochi sono le generazioni mature e i gruppi già forti, mentre i molti sono le generazioni giovani, i lavoratori marginali, gli immigrati, i deboli* - Prof. Massimo D'Antona, Rivista Critica di Diritto del Lavoro, 1996

---

[\*] Consigliere d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona.

La Dr.ssa Annunziata Elia è anche Funzionario della Direzione Territoriale del Lavoro di Salerno. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'amministrazione di appartenenza ai sensi della circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004.

# Forma... e Riforma... per ridisegnare i futuri centri per l'impiego

di Stefano Olivieri Pennesi [\*]



I Centri per l'impiego - Cpl sono stati generati sulle spoglie degli ex Uffici di Collocamento. Sorti con il d.lgs. n.496/1997 essi hanno subito ulteriori modifiche normative di cui al d.lgs. n.181/2000 e d.lgs. n.297/2002. Sono stati posti sotto l'egida delle Province, presenti su tutto il territorio nazionale in numero di 553 sedi che vedono impegnato un organico di circa 7200 unità (fonte Upi-unione province italiane).

Cerchiamo quindi di sintetizzare cosa sono e cosa fanno i Centri per l'impiego. Essi sono strutture pubbliche, gestite a livello locale e dipendenti dalle Province con il compito di offrire servizi in tema di collocamento per i lavoratori, come anche per le imprese, quali: accoglienza, orientamento, preselezione, incontro domanda/offerta di lavoro, consulenza; parte di questa attività veniva svolta in passato, come detto, dagli ex Uffici di Collocamento dipendenti dal Ministero del Lavoro. Per beneficiare dei servizi dei Centri per l'Impiego, certificando lo stato di disoccupazione/inoccupazione, è obbligatorio iscriversi attestando al contempo l'immediata disponibilità al lavoro.

Con l'avvento dei Centri per l'Impiego sono state abolite le liste di collocamento (ad eccezione delle liste di collocamento dei disabili di cui alla legge n.68/1999), il tesserino di iscrizione mod.C1, nonché il libretto di lavoro. L'assunzione al lavoro quindi, oggi, non richiede l'obbligatorietà d'iscrizione ai Centri in quanto si può legittimamente procedere per chiamata diretta da parte delle aziende e/o privati imprenditori, con il solo vincolo di comunicazione obbligatoria on line per assunzione, proroga, trasformazione, cessazione, dei rapporti di lavoro, ai sensi del decreto interministeriale 30 ottobre 2007. Modalità e documentazione prevista per l'iscrizione ai Centri può variare da luogo a luogo.

Affiancati ai Centri per l'impiego esistono altre realtà, operative negli stessi ambiti, vale a dire di intermediazione al lavoro, sia private che pubbliche: agenzie, istituzioni scolastiche, università, comuni, camere di commercio, sindacati dei lavoratori e datoriali, patronati, enti bilaterali ecc. che si occupano di collocamento per mezzo della cosiddetta liberalizzazione introdotta dall'art.29 dalla legge n.111/2011. Tali soggetti vengono autorizzati, per l'attività d'intermediazione, previa interconnessione-accreditamento alla Borsa continua nazionale del lavoro, gestita con il portale telematico, del Ministero del Lavoro, denominato Cliclavoro.

Il nostro sempre più asfittico mercato del lavoro dovrebbe però trovare rinnovate spinte propulsive a partire da una missione pensata ed agganciata a più moderni servizi pubblici per l'impiego, non essendo, a parere di chi scrive, sufficienti i nuovi innesti, in ambito privato, di soggetti solo parzialmente interessati a risultati complessivi legati ad una reale ed efficace governance del sistema di welfare-lavoro.

Esempi in tal senso possono esser gli altri sistemi europei di welfare per il lavoro, che si focalizzano, da una parte seguendo i percorsi lavorativi da lavoro a lavoro, nonché, nei periodi transitori di inoccupazione, dall'altra parte sottoponendo il riconoscimento del diritto soggettivo ad una indennità di disoccupazione previo vincolo alla partecipazione obbligatoria ad iniziative di inserimento lavorativo, ricerca delle opportunità occupazionali, progettazione e formazione finalizzata alla concreta occupabilità.

Parallelamente il nostro Paese dovrebbe finalmente completare un intervento organico di riforma degli ammortizzatori sociali, al momento ancora indissolubilmente e sostanzialmente legati ai settori produttivi di appartenenza, ovvero, per la cassa in deroga, a scelte discrezionali mediate dalle istituzioni Regionali.

Ebbene, il suddetto strumento di welfare meriterebbe di essere ripensato anche alla luce di obbligatorie ed essenziali interconnessioni con interventi di politica attiva e reimpiego professionale, tali da offrire fattive tutele nel passaggio tra le diverse condizioni lavorative, più che limitarsi a mero strumento tampone e aggiungo emergenziale, per la garanzia di un quantitativo seppur ridotto di reddito.

Dare efficienza al mercato del lavoro, oltre che essere un fondamentale obiettivo del nostro Paese, è al contempo una necessità per l'intero consesso dell'Unione Europea, talché si possa praticare una fattiva promozione della mobilità sociale, da intendersi come agibilità agli strumenti e alle garanzie che consentono ad ogni cittadino di idearsi un percorso lavorativo e di carriera scevro da lunghi periodi di inoccupazione prodotti da fattori endogeni ed involontari.

Ovviamente, una maggiore efficienza si realizza grazie anche a più consistenti azioni di intervento adeguate, però, non solo per quantità ma anche per qualità della spesa. Di certo il declino dell'economia italiana, riscontrabile concretamente soprattutto nell'ultimo decennio, si configura con una ridotta crescita in termini di Pil come anche per produttività

marginale di settori strategici, ad esempio del made in Italy, ma anche sul versante dell'innovazione della ricerca e dello studio. È di tutta evidenza, quindi, come in tale quadro di mancata efficienza del sistema produttivo nonché di istruzione e formazione, incidono negativamente su un più corretto ed efficiente funzionamento del mercato del lavoro in Italia.

Per ragionare più compiutamente sulla tematica generale delle politiche del lavoro è bene descrivere la composizione della spesa, magari con accenni di comparazione con dati della Commissione Europea. Nell'ultimo decennio la spesa italiana per le politiche del lavoro si è attestata a circa 1,5% del Pil con una distribuzione di circa il 55% destinato alle politiche passive (indennità di disoccupazione) il 40% circa per le politiche attive (interventi e incentivi all'occupazione) e il restante 5% circa in servizi per il lavoro (interventi di accompagnamento per assistere i disoccupati, gli inoccupati, i sottoccupati, alla ricerca di impiego). In sostanza il grosso della spesa si concentra sulla categoria dei disoccupati per interventi di reimpiego e/o sostegno passivo e soltanto in minima parte per assistere e seguire chi è alla ricerca di lavoro ovvero i lavoratori, come anche chi non cerca lavoro, non studia, non si forma, vale a dire quella categoria sociologica denominata Neet. In buona sostanza, per tentare di rendere maggiormente efficace e duttile il mercato del lavoro, sarebbe auspicabile una più stretta combinazione tra politiche attive e servizi per il lavoro.

In Italia il sistema dei servizi per il lavoro si è sviluppato, soprattutto nel più recente passato, in una modalità che possiamo definire duale: centri per l'impiego pubblici/agenzie private (spesso di lavoro interinale). Chi cerca un impiego molto spesso lo fa rivolgendosi ai servizi per il lavoro, ovvero quelle strutture pubbliche e private che si occupano sia di orientare che di mediare, con la finalità di far incontrare la domanda e l'offerta di lavoro, solo dopo aver percorso altre strade e modalità di ricerca, relegando quindi conseguentemente, al servizio pubblico, le casistiche con profili di maggiore criticità. Nel nostro Paese però, purtroppo, l'effettiva collocazione lavorativa prodotta dal sistema (pubblico/privato) risulta particolarmente inadeguata, soprattutto rispetto agli standard europei, sostanzialmente più elevati.

Negli altri Paesi Eurolandia, anche a causa di un maggior numero di accessi ai servizi specializzati per l'impiego, da parte sia dei lavoratori che delle imprese, l'effettivo collocamento lavorativo raggiunge percentuali maggiormente consistenti. Questo in parte si spiega con la nostra naturale forma mentis, che ci suggerisce un più frequente e aggiunto voluto, ricorso ai contatti interpersonali, amicali, familiari, professionali, che spesso degradano in pura raccomandazione per la ricerca di una qualsivoglia occupazione. In parte però questa reale anomalia si accompagna con una effettiva non adeguatezza e funzionalità e quindi debolezza generale, dei nostri servizi per l'impiego, che d'altro canto soffrono altresì di scarsità generale d'investimenti da parte del più generale sistema paese.



La scarsa efficacia delle politiche attive, come dei programmi di formazione al lavoro, non aiutano ad accompagnare le persone ad un lavoro o ad un nuovo lavoro. Troppo spesso queste politiche risultano inadeguate, limitandosi sostanzialmente a corsi di formazione generici più che a percorsi mirati per l'inserimento lavorativo. Questo avviene anche perché in Italia vige una modalità di concessione dell'erogazioni dell'indennità o ammortizzatore, legandola alla effettuazione e/o partecipazione a misure di politica attiva fornita dal sistema dei servizi per il lavoro. Ogni disoccupato/inoccupato più che venire accompagnato al lavoro viene ad essere considerato attore passivo di interventi formativi troppo spesso inutili o evanescenti. Il nostro Paese avrebbe, di contro, assolute necessità di riformare radicalmente i servizi partendo

dall'acquisizione di consistenti numeri di orientatori, utilizzabili dai soggetti passivi, per conoscere e far conoscere i reali fabbisogni delle imprese del nostro Paese che devono necessariamente confrontarsi concorrenzialmente in una economia globale altamente dinamica.

La problematica sopra delineata assume ovviamente caratteri emergenziali anche alla luce dei gravissimi tassi di disoccupazione che registra la nostra Nazione, dove abbiamo una platea di oltre tre milioni di disoccupati un tasso complessivo di circa il 12% e punte del 40% nella coorte dei giovani e dove altresì questi dati peggiorano ulteriormente nelle zone svantaggiate del nostro mezzogiorno e ormai non solo, dove a rendere se possibile più preoccupante la situazione è il dato riguardante la manodopera inutilizzata di genere femminile.

In Italia le politiche del lavoro sono state sostanzialmente attribuite alle Regioni che hanno potuto quindi disporre di competenze e risorse, in modo particolare hanno beneficiato della quasi totalità dei finanziamenti destinati dall'Unione Europea per lo sviluppo e per il lavoro. Segnatamente, sono state implementate finanziariamente le politiche attive, la formazione, i servizi per il lavoro, le pari opportunità, nonché le start up per creare impresa e sviluppo dell'esistente.

È comunque utile segnalare che tali flussi finanziari, più che verificati in termini di efficacia di interventi, sono stati oggetto di meri controlli e rendicontazioni contabili da parte degli organi di verifica nazionali ed europei. D'altro canto, nel nostro Paese, esiste nei fatti una netta separazione tra le risorse destinate agli ammortizzatori sociali e agli incentivi decisi a livello centrale e gravanti sul bilancio statale e le risorse e strumenti destinati alla formazione e alle politiche attive, di erogazione regionale e provenienti in parte anche dall'Unione Europea, ovvero cofinanziati.

È facile quindi immaginare che questa divisione rappresenta un concreto ostacolo ad un indispensabile e reale collegamento tra le misure di sostegno al reddito ed interventi per l'occupabilità, l'inserimento e il reinserimento al lavoro (vedasi anche un futuribile e aggiunto auspicabile, salario d'ingresso o di prima istanza) per i destinatari di tali azioni.

Si rende quindi necessaria una iniziativa che tenda alla proficua interconnessione sul territorio tra indennità, servizi e

politiche attive, con una regia complessiva centrale che guidi-orienti le diversità e peculiarità del territorio, modulate spesso volte disarmonicamente tra Regioni e Province, quali attori locali. E' necessario quindi un funzionamento complessivo del mercato del lavoro che implichi obbligatoriamente il coordinamento tra Regioni e Province al fine di garantire livelli delle prestazioni maggiormente uniformi a livello nazionale, non perdendo di vista il confronto anche con le 267 regioni d'Europa.

È proprio questa disomogeneità dei sistemi regionali italiani, rapportati al sistema nazionale per il lavoro, che costituiscono un gravoso e pericoloso vulnus. Più nel dettaglio si riscontra l'assenza di livelli standard circa la qualità delle prestazioni dei servizi per il lavoro; esistono non uno ma svariati sistemi informativi, spesso disaggregati, relativamente alla rilevazione dei fabbisogni formativi e professionali delle imprese; le risorse e le competenze circa le attribuzioni dei servizi per l'impiego mutano da Regione a Regione; molte Regioni non attuano puntualmente l'obbligo normativo inerente la radiazione delle liste di disoccupazione per coloro che immotivatamente rifiutano più di una volta proposte occupazionali ovvero percorsi di riqualificazione professionale.

Lo snodo fondamentale per rafforzare il ruolo dei servizi per l'impiego è certamente un più intenso collegamento con le cosiddette politiche attive, laddove è necessario sostanziare il diritto/dovere per ogni disoccupato/inoccupato di ricevere un orientamento il più possibile personalizzato a cui legare la partecipazione a processi di reimpiego e occupabilità.



È lampante come l'attribuzione della responsabilità pubblica si configuri nella verifica della corretta destinazione delle risorse assegnate per la formazione e il lavoro, nonché, del governo del mercato del lavoro a livello territoriale, sia con il sistema dei servizi per l'impiego, coinvolgendo Regioni ed Enti Locali e sia le Direzioni territoriali del lavoro. Non da ultima andrebbe reigegnerizzata la struttura esistente delle agenzie private per il lavoro, rivedendo e aggiornando le autorizzazioni ed accrediti esistenti per meglio vigilare e valutare le distorsioni dell'intero sistema, dove spesso convivono realtà altamente qualificate con altre più approssimative, rispetto alle garanzie di professionalità e trasparenza operanti in settori

particolarmente a rischio, quali gli ambiti del mercato del lavoro nel mezzogiorno, ma come anche altre zone d'Italia.

In buona sostanza il sistema complessivo del mercato del lavoro e specificamente i servizi per il lavoro migliorerebbe le proprie performance efficientando ed ottimizzando il rapporto tra servizi pubblici e sistema dei soggetti autorizzati e accreditati ovvero principalmente le agenzie private operanti sul territorio. Attivare al massimo le sinergie tra pubblico e privato anche per mezzo di interconnessioni di banche dati, al momento distinte e separate, sfruttando al contempo l'enorme dote costituita dai diversi database posseduti dall'Inps, per quanto attiene soprattutto il macroaggregato degli Ammortizzatori.

Infine, riconsiderare l'utilità di uno strumento quale un novello Osservatorio del mercato del lavoro nazionale-regionale ma anche distrettuale, sulla scorta di una distribuzione locale dei distretti lavorativi industriali, agricoli, terziari. Il sistema, quindi, dovrebbe tendere a migliorare il governo del territorio, dal punto di vista lavoristico, con lo scopo principe e assolutamente prioritario di omogeneizzare i livelli dei servizi offerti globalmente.

Infine, svolgiamo alcune considerazioni circa i migliori strumenti e le migliori idee da mettere in campo per creare un programma articolato di politica attiva necessaria per combattere il gravissimo fenomeno della disoccupazione giovanile. Con sempre maggiore frequenza si sta ragionando, in ambito europeo e conseguentemente nel contesto nazionale, della cosiddetta "garanzia giovani" vale a dire la modalità per la quale alla fuoriuscita dei giovani dal loro percorso scolastico il sistema generale garantisca, in un arco temporale ridotto 4-6 mesi dal termine degli studi, l'inserimento in un percorso lavorativo ovvero di ulteriore formazione/specializzazione.

Per tale missione l'Unione Europea, nella programmazione del Budget periodo 2014-2020, ha stanziato complessivamente 6 miliardi di euro di cui circa 500 milioni per l'Italia. Per l'utilizzo di queste risorse, da parte del nostro Paese, si è aperto, a parere dell'autore, una insensata polemica circa la destinazione di tali fondi a vantaggio del



circuito delle Agenzie private ovvero a favore dei troppo vituperati Centri per l'Impiego statali.

La questione si ritiene sia la messa in campo di politiche d'intervento fattive che affrontino il problema dell'inoccupazione o sottoccupazione dei giovani coinvolgendo risorse e professionalità al contempo sia pubbliche che private.

La base su cui certamente operare è altresì il tesoro di banche dati ed archivi distribuiti in modo disaggregato, patrimonio spesso esclusivo di differenti soggetti/istituzioni detentori di una vera e propria essenziale infrastruttura cognitiva, che possa essere apportata in dote ad una sorta di agenzia federale su base nazionale, che si occupi di strategie generali, del coordinamento degli interventi, della misurazione degli standard delle prestazioni offerte, ecc.

In sostanza è bene affermare che pur in presenza di un sistema duale, di governo del mercato del lavoro, questo non deve sfociare in bieca rivalità operativa ma deve fare delle diversità un mezzo per ampliare la qualità/quantità dei servizi offerti per un maggior numero possibile di beneficiari.

Per concludere merita fare un breve accenno ad alcune soluzioni concrete messe in campo, quali buone pratiche, anche se in modalità disomogenea, da parte di amministratori ed amministrazioni illuminate, per poter offrire risposte ancorché parziali, alla grande fame di lavoro di cui soffrono i nostri territori. Mi riferisco ad iniziative quali "orti di città", dove i sindaci mettono a disposizione anche a dei disoccupati residenti, lotti di terreni agricoli di proprietà comunale, per il loro utilizzo; o anche una sorta di "casa dei mestieri" quale scuola di formazione per giovani o cassaintegrati, per imparare un mestiere o una professione o semplicemente ampliare proprie conoscenze/competenze lavorative.

Anche in passato sono stati utilizzati sistemi innovativi promossi dall'amministrazione pubblica (Ministero del Lavoro e Ministero dell'Agricoltura) orientati alla concreta formazione di manodopera generico ma anche specializzata, si cita al riguardo l'ottima iniziativa dei "campi lavoro estivi" utilizzati in agricoltura anche con la collaborazione dei consorzi agrari, per i raccolti, la bonifica, il rimboschimento, la conversione di terreni agricoli, ecc. tali esperienze, ritengo, si potrebbero certamente replicare apportando e aggiornando, con modeste correzioni, i progetti generali di massima.

A puro esempio esplicativo si citano una sorta di "stage lavorativi agricoli" con riconoscimento di punteggi valevoli quali crediti formativi di studio a favore di studenti diplomandi o laureandi.

Da ultimo è bene anche un accenno circa il ruolo svolto sempre più dai social network e da internet rispetto alla ricerca di personale e alla cassa di risonanza che lo strumento telematico rappresenta, esempio in tal senso è rappresentato da un portale particolarmente frequentato come LinkedIn.

Degno di nota è anche il ruolo sempre più crescente assunto da organizzazioni di volontariato del tipo Caritas, destinatari di attenzioni, di prima accoglienza ed assistenza per le povertà estreme, ma anche, e in maniera sempre più rilevante e frequente, per richieste di aiuto, finalizzate alla ricerca di lavoro. Ebbene, tali entità oltre ad essere un reale ammortizzatore sociale rappresentano, al contempo, un luogo dove sempre più ci si rivolge da parte di chi perde il lavoro e cerca disperatamente uno nuovo e dove, conseguentemente, si formano interessantissime e fondamentali banche dati dotate anche di una estensione territoriale di assoluta valenza, rispetto alla dimensione strutturale assunta dalla citata organizzazione caritatevole, nella quale, al contempo, si formano figure professionali e competenze conoscitive che dovrebbero potersi innestare ed utilizzare nei macroaggregati e nelle realtà esistenti operanti nell'ambito del welfare lavorativo, come ulteriore terminale attivo, ad uso collettivo.



*(\*) Professore a contratto c/o Università Tor Vergata - Roma - titolare della cattedra di "Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro".*

*Il Prof. Stefano Olivieri Pennesi è anche Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.*

*Ogni considerazione è frutto esclusivo del pro-prio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza ai sensi della Circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004*



Il termine violenza, derivante dal latino *violentia*, indica comunemente l'azione fisica o psichica che una persona o un insieme di persone esercita su un'altra persona o un gruppo. La violenza può avere tante cause ed esprimersi in tante forme e le sue conseguenze non implicano necessariamente un danno visibile o fisico. Anche l'approccio all'analisi della violenza può variare a seconda dell'ambito disciplinare e delle finalità della ricerca. In questo contesto si intende esaminare il fenomeno della **violenza sulle donne** inteso non come violenza "generica" esercitata sulle donne, ma quale violenza di genere, perpetrata contro le donne in quanto donne.

Questo tipo di violenza può essere espletato in diversi modi e può esprimersi sia in contesti privati che pubblici. Si può assistere a maltrattamenti sia fisici che psichici e, come avviene in taluni Paesi, anche a gravi atti di violenza che non vengono affatto nascosti ma espletati in luoghi pubblici proprio a ribadire un sistema culturale che vede la donna in posizione di subordine rispetto all'uomo. La violenza domestica, che viene esercitata in ambito familiare o in una ristretta cerchia di familiari o conoscenti,

riguarda atti di violenza dove l'autore e la vittima non sempre o necessariamente sono conviventi.

Essa può esprimersi con maltrattamenti fisici e psicologici quale minacce, percosse, abusi sessuali, mutilazioni dei genitali, stupri coattivi, induzione anche fisica all'aborto, delitti premeditati. In questa sede intendiamo occuparci, più precisamente, di una forma estrema di violenza contro le donne: il femicidio o femminicidio.

Tale fenomeno non va considerato come emergenza occasionale né come fatto privato, ma come una tragedia sociale cronica che coinvolge tutte le età, tutti i ceti sociali e, purtroppo, molti territori. In altre parole si tratta di un fenomeno strutturale.

Il termine femicidio era già usato nel 1800 per indicare l'uccisione di una donna. Soltanto a partire dal secolo scorso il termine avrebbe indicato una forma di violenza che riguardava la donna in quanto tale. Più precisamente, Diane Russell <sup>[1]</sup>, criminologa, individuò una "nuova" categoria criminologica e a seguire l'antropologa Marcela Lagarde, basandosi anche sui fatti avvenuti in occasione della strage delle donne di Ciudad Juarez definisce il femminicidio «*La forma estrema di violenza di genere contro le donne, prodotto della violazione dei suoi diritti umani in ambito pubblico e privato, attraverso varie condotte misogine - maltrattamenti, violenza fisica, psicologica, sessuale, educativa, sul lavoro, economica, patrimoniale, familiare, comunitaria, istituzionale - che comportano l'impunità delle condotte poste in essere tanto a livello sociale quanto dallo Stato e che, ponendo la donna in una posizione indifesa e di rischio, possono culminare con l'uccisione o il tentativo di uccisione della donna stessa, o in altre forme di morte violenta di donne e bambine: suicidi, incidenti, morti o sofferenze fisiche e psichiche comunque evitabili, dovute all'insicurezza, al disinteresse delle Istituzioni e alla esclusione dallo sviluppo e dalla democrazia*».

In seguito la parola femicidio sarà ampiamente ripresa ed utilizzata negli studi di diritto, sociologia, antropologia, criminologia. La sua diffusione è prevalentemente il frutto dei molti appelli locali e internazionali lanciati contro la violenza sulle donne. Parimenti si assiste alla nascita di associazioni dedicate all'assistenza delle donne vittime di violenza e/o all'attivazione anche nell'ambito del sindacato e delle associazioni che si dedicano al sociale in genere di spazi dedicati all'assistenza alle donne vittime di violenza sia in ambito domestico che sui luoghi di lavoro. Esistono, infatti, forme meno visibili ma non per questo meno nocive quali il *mobbing* (può riguardare anche gli uomini) e lo *stalking*. In entrambi i casi si tratta di violenza psicologica e sistematica ma nel caso dello *stalking*, può manifestarsi anche con la violenza fisica. Anzi la vittima da femicidio è stata sovente perseguitata con ogni mezzo e in ogni luogo prima di venire uccisa per mano del suo persecutore. Si tratta, in pratica, di delitti annunciati <sup>[2]</sup>.

## Dati numerici

In Italia non è ancora stato istituito un Osservatorio Nazionale come avvenuto in alcuni Paesi del Nord Europa ed i dati forniti dall'ISTAT non consentono di fare un'analisi approfondita sulla violenza di genere perché il concetto di violenza utilizzato è molto generico e comunque differente da quello definito "femicidio", cioè violenza di genere. Si prenderanno a riferimento i dati di una ricerca condotta da "Casa delle donne per non subire violenza" <sup>[3]</sup>, un'associazione all'interno

della quale un gruppo di lavoro ha raccolto e sistemato i dati riportati dalla stampa e in parte quelli dell'Eures <sup>14)</sup>, organismo quest'ultimo deputato allo studio e all'analisi dei dati statistici operante a livello europeo, per analizzare i casi di femicidio in Italia.

In occasione della celebrazione della giornata delle donne, la detta associazione, a partire dal 2005, pubblica una ricerca avendo ad oggetto il femicidio così come è stato definito in queste pagine. I dati che seguono sono stati integralmente ripresi dalla ricerca pubblicata nel 2013 e che concerne il periodo 2005-2012.

Dalla tabella che segue si evince che dal 2005 al 2012 si è registrato, in termini assoluti, un aumento del numero di donne uccise. Infatti, nonostante una lieve inflessione per il 2010 e il 2011, si è passato dalle 84 vittime nel 2005 alle 124 nel 2012 per un totale complessivo di 901 donne uccise.

**Tabella 1: Numero donne uccise  
(femicidio) - Valori assoluti**

Anno	Numero donne uccise
2012	124
2011	129
2010	127
2009	119
2008	113
2007	103
2006	101
2005	84
<b>Totale</b>	<b>901</b>

Va evidenziato che nel 2012 il numero delle donne uccise, pari a 132 unità, è diverso da quello delle donne uccise per femicidio che è pari a 124

**Tabella 2: Soggetti uccisi anno  
2012 - Valori assoluti**

Eventi	120
Donna unica vittima	112
Omicidio plurimo	12
di cui figli/e	2
<b>Totale femicidi</b>	<b>124</b>
Totale vittime	132

Per l'anno 2013, all'atto della pubblicazione della ricerca, sono state 34 vittime di femicidio e, come tristemente noto, questo numero è aumentato nel corso dell'anno.

La ricerca di "casa delle donne", sempre a partire dai dati ripresi dai mass media, non si ferma ad una analisi quantitativa del fenomeno, dove appare di tutta evidenza che il fenomeno è in aumento, ma tenta anche un'analisi

qualitativa del fenomeno laddove traccia un profilo della “vittima” e uno dell’autore. Si tratta, in larga parte, di italiani ed italiane piuttosto che di stranieri e spesso tra la vittima e il carnefice c’è stato o c’è un legame, una relazione tipo coniugi, conviventi, fidanzati, etc...

## Prevenzione e repressione

L’aumento di casi di violenza di genere registrati negli ultimi anni e, soprattutto, la maggior sensibilizzazione di larghe quote della società verso questi avvenimenti hanno portato all’esigenza di un nuovo quadro normativo che si occupasse di prevenirli e contrastarli. Parafrasando il titolo di un libro sull’argomento si può affermare che si è passati dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale [5].

Il 15 maggio 2011 è stata sottoscritta dagli Stati membri del Consiglio d’Europa una Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, meglio conosciuta come **Convenzione di Istanbul**.

Detta convenzione, è il risultato di un lungo e piuttosto elaborato percorso, dove viene riconosciuto nel preambolo che *“la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione”* e ancora riconosce *“la natura strutturale della violenza contro le donne, in quanto basata sul genere”* e riconosce *“altresì che la violenza contro le donne è uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini”*.

In Italia, la convenzione di Istanbul è stata ratificata dal Parlamento nel giugno 2013 con 545 voti favorevoli su 545 votanti e poi approvata anche dal Senato. Tra gli **obiettivi** del Trattato va annoverato quello di predisporre *“un quadro globale di politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica”* nonché di *“promuovere la cooperazione internazionale”* e *“sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell’applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente”*.

Tra le **misure da adottare** da parte dei Paesi che sottoscrivono la Convenzione vi è l’assunzione di *“misure legislative e di altro tipo necessarie per promuovere e tutelare il diritto di tutti gli individui, e segnatamente delle donne, di vivere liberi dalla violenza, sia nella vita pubblica che privata”*, e la condanna di *“ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne”*, adottando misure legislative e di altro tipo necessarie per prevenirla, inserendo in Costituzione e negli altri ordinamenti il principio della parità tra i sessi, garantendo *“l’effettiva applicazione del principio”*, prevedendo sanzioni, abrogando le leggi e le pratiche che discriminano le donne.



Gli Stati firmatari, inoltre, si impegnano a varare misure legislative destinate a *“prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime di atti di violenza commessi da soggetti non statali che rientrano nel campo di applicazione”* della Convenzione. Un obbligo che, ovviamente, riguarda anche le stesse amministrazioni statali.

Ultimo, ma non per ultimo, le Nazioni firmatarie del Trattato si impegnano a promuovere ed attuare *“politiche efficaci volte a favorire la parità tra le donne e gli uomini e l’emancipazione e l’autodeterminazione delle donne”*. Va inoltre sostenuto *“a tutti i livelli”* il lavoro delle Ong e delle donne e delle associazioni della società civile attive nella lotta alla violenza contro le donne, favorendo *“un’efficace cooperazione”* con queste organizzazioni. Il Trattato di Istanbul per poter essere operativo necessita della sottoscrizione di almeno 10 Stati di cui almeno 8 del Consiglio d’Europa.

In Italia con il Decreto Legge n. 93 del 17/08/2013 recante *“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province”*, convertito in Legge lo

scorso 11 ottobre, si è approvata una Legge per prevenire e contrastare la violenza di genere le cui “misure di sicurezza” sembrerebbero più aspre di quelle del passato. Nei riguardi del D.L. e della Legge di conversione non sono mancate critiche.



Si è parlato di legge incostituzionale in quanto violerebbe l'art. 3 della Costituzione Italiana e di Legge non garantista perché prevede misure restrittive in sfavore del presunto autore di violenza ancor prima che l'atto di violenza sia compiuto. Un'altra critica consiste nell'aver affiancato al tema della violenza di genere quello del commissariamento delle province e della protezione civile comprimendo la gravità del tema principale <sup>[6]</sup>.

Senza voler entrare nel merito di queste polemiche e del dibattito che ne è scaturito anche e soprattutto perché è ancora presto per poter verificare se e in che misura, di fatto, le prescrizioni normative a sostegno della prevenzione e del contrasto alla violenza di genere saranno sufficienti a reprimere la violenza cui stiamo assistendo negli ultimi tempi,

risultava e risulta fondamentale, urgente e necessario impegnarsi nel dare una risposta che coincida anche con un orientamento di valori che sa riconoscere la violenza di genere e la condanna. Ma il solo sistema legislativo non sarà sufficiente a un cambiamento effettivo di rotta se non saranno adottate misure idonee volte a un cambiamento degli atteggiamenti e dei valori e ciò potrà avvenire promuovendo e diffondendo una cultura della parità di genere a cominciare dagli ambiti educativi e del sociale laddove possibile.



La stessa Convenzione di Istanbul, nel prevedere che gli Stati firmatari compiano ogni sforzo per “promuovere i cambiamenti nei comportamenti socioculturali delle donne e degli uomini, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini” coinvolgendo sia il settore pubblico che privato, i media, le scuole, riconosce il peso del sistema di valori della società cui si appartiene.

Ed è su questo doppio binario, legislativo e culturale, che vanno inserite le iniziative che contrastino la violenza di genere e che siano di effettivo sostegno alle donne che hanno il coraggio di denunciare i

soprusi di cui sono vittime.

---

## Note:

[1] Diane Russell, *“Femicide: The Politics of woman killing”* , 1992

[2] Riccardo Iacona, *“Se questi sono gli uomini. Italia 2012. La strage delle donne”* , 2013

[3] Casa delle donne per non subire violenza, *“Femicidi in Italia: i dati raccolti sulla stampa relativi al 2012”* , Bologna, 8 marzo 2013

[4] *“Il femminicidio in Italia nell'ultimo decennio. Dimensioni, caratteristiche e profili di rischio: Indagine istituzionale”* Eures, Ansa

[5] Barbara Spinelli, *“Dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale”* , 2008

[6] Ad esempio “Il Fatto Quotidiano” dell'11 ottobre 2013 intitolava *“degli undici articoli che compongono la Legge, solo cinque si riferiscono alla violenza sulle donne”*

---

[\*] Consigliere d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

La Dott.ssa Palmira D'Onofrio è anche funzionario presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Napoli. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

## Premessa



La crisi economico-finanziaria e le scelte politiche dell'ultimo quinquennio stanno evidenziando sempre più i limiti del sistema di sicurezza sociale italiano. L'aumento della domanda di servizi socio-assistenziali legato al progressivo invecchiamento della società italiana, la difficoltà nel poterne usufruire legata all'aumento dei costi sanitari, anche in rapporto al deterioramento del potere d'acquisto dei salari e, ancor più, alla perdita del posto di lavoro, trova come risposta una progressiva diminuzione dell'intervento statale nel campo delle politiche sociali e sanitarie. La riduzione degli investimenti pubblici ha già inciso anche sull'operato di regioni ed enti locali, protagonisti negli ultimi anni, assieme al sindacato e al terzo settore, di significativi interventi a sostegno del welfare.

Le stime per il futuro sono ancor meno incoraggianti: secondo uno studio commissionato da *Accenture* e realizzato da *Oxford Economics* (*Delivering Public Service for the Future: Navigating the Shifts, 2012*) nel 2025, in Italia, ci sarà un gap tra la domanda di servizi sociali e l'effettiva disponibilità di risorse pubbliche di circa 23 miliardi di euro.

Occorre quindi chiedersi: l'assottigliamento delle risorse economiche pubbliche disponibili può giustificare la discrepanza fra la domanda e l'offerta di servizi proprio nei settori in cui è crescente la richiesta di intervento, quali quelli socio-sanitari? Si può ripensare il sistema dell'offerta e di reperimento delle risorse per rispondere alla domanda di assistenza e cura attraverso altre forme di finanziamento?

## 1. Il cosiddetto “welfare contrattuale”

Il dibattito sulla possibilità di ricorrere a forme organizzate di finanziamento privato per sopperire alle carenze dell'intervento pubblico è particolarmente acceso e molte sono le soluzioni prospettate e già sperimentate. Fra queste, vanno segnalate le misure offerte dalla contrattazione collettiva.

Essa già da qualche anno fa riferimento alla tutela e all'estensione dei diritti sociali attraverso la creazione di fondi integrativi sanitari e socio-sanitari e relativi alla previdenza complementare, attraverso le prestazioni a sostegno del reddito o degli acquisiti di beni o servizi, o mediante gli istituti a sostegno della conciliazione vita-lavoro.

I richiami più frequenti, nella contrattazione collettiva nazionale riguardano il settore privato e si riferiscono all'assistenza sanitaria integrativa.

Nei contratti collettivi riguardanti il pubblico impiego, invece, non si riscontrano disposizioni che facciano letterale riferimento ai fondi sanitari, alla non autosufficienza, né a fondi integrativi o coperture assicurative a tutela della non autosufficienza.

Anche per il settore privato, comunque, esaminando gli interventi concreti, non si può che constatare come molte delle previsioni contrattuali siano una mera manifestazione di intenti. Innanzitutto si tratta di soluzioni parziali, rivolte solo a quei lavoratori cui si applica il contratto, consistenti in un'offerta di prestazioni integrative solitamente non precisata, destinata prevalentemente al personale assunto a tempo indeterminato e garantita solo in caso di completo assolvimento degli oneri contributivi.

Considerazioni simili valgono per i fondi a tutela della non autosufficienza. Oggi la funzione strettamente assistenziale e di cura - aiuto domestico, assistenza sanitaria non specialistica, mobilità, trasporti - delle persone non autosufficienti è prevalentemente di tipo domiciliare ed è garantita in percentuale molto alta dalle famiglie o da assistenti familiari, comunque a diretto carico delle prime.



Nel settore privato, invece, i riferimenti contrattuali sono più diffusi: prevalentemente, essi si caratterizzano per la comune disciplina delle garanzie di assistenza previste dalla Long Term Care, seppur attraverso diverse modalità di gestione delle coperture assicurative (Fondi e Casse mutue). La tutela offerta, però, è quasi sempre rivolta a persone in età lavorativa. Ciò rende le clausole contrattuali scarsamente efficaci, visto che le probabilità di riscontrare uno stato di non autosufficienza sotto i

65 anni di età, sono limitate.

Circa i finanziamenti agli strumenti di conciliazione tra vita e lavoro, poi, per lo meno a livello di contrattazione nazionale, si può dire che il fenomeno è ancora tutto da costruire, tanto nel settore pubblico che in quello privato. Si riscontrano misure in prevalenza orientate alla flessibilità degli orari e dei tempi di lavoro: part-time, telelavoro, lavoro intermittente, tipologie contrattuali ad orario ridotto, modulato e flessibile, permessi ed aspettative.

Sono veramente pochi, invece, i riferimenti a forme di finanziamento privato a supporto di altri servizi, estranei all'organizzazione del rapporto di lavoro, ma di fondamentale importanza per favorire il proseguimento dell'attività lavorativa e la contemporanea cura dei membri della famiglia <sup>[1]</sup>.

Interventi più significativi, in quest'ultimo ambito, si registrano nella contrattazione decentrata (basti pensare ai nidi aziendali). Gli interventi di welfare sostenuti da alcune aziende, anche se non riescono a soddisfare pienamente la domanda di servizi richiesti dai dipendenti, dimostrano impegno ed interesse alla valorizzazione del capitale umano, contribuiscono al miglioramento del clima interno, ad una maggiore efficienza del personale e ad un miglioramento dell'immagine sociale dell'impresa (anche grazie ai benefici derivanti dagli incentivi fiscali per la detassazione connessi a tali investimenti). Purtroppo tali forme di intervento sono strettamente connesse alle dimensioni aziendali e, conseguentemente, ai costi che le imprese possono sostenere. Sapendo che il nostro tessuto produttivo è costituito prevalentemente da imprese di piccole e medie dimensioni, conoscendo le enormi difficoltà che in questo momento storico esse devono affrontare per rimanere nel mercato, è facile capire che gli esempi di aziende più virtuose costituiscano un vera realtà "di nicchia", coprendo quindi una quota marginale della domanda di servizi <sup>[2]</sup>.

## 2. Altre forme di finanziamento

Le assicurazioni private sono forse la forma più conosciuta di integrazione del welfare sociale. Eppure esse, sia quelle individuali che collettive, hanno risentito enormemente prima del cambiamento demografico e poi di quello economico. L'invecchiamento della popolazione, infatti, ha portato le compagnie assicurative a rivedere il sistema rischio-premio, soprattutto per le ipotesi di non autosufficienza e/o disabilità, aumentando da un lato i costi e, al contempo, limitando i rischi coperti.

La riduzione del potere d'acquisto delle retribuzioni, poi, ha costretto molti a rivedere i propri investimenti, limitandoli a certe priorità. Attualmente le assicurazioni private riguardano una percentuale della popolazione veramente ridotta e, a meno che esse non diventino obbligatorie, sembrano destinate a rimanere tali <sup>[3]</sup>.



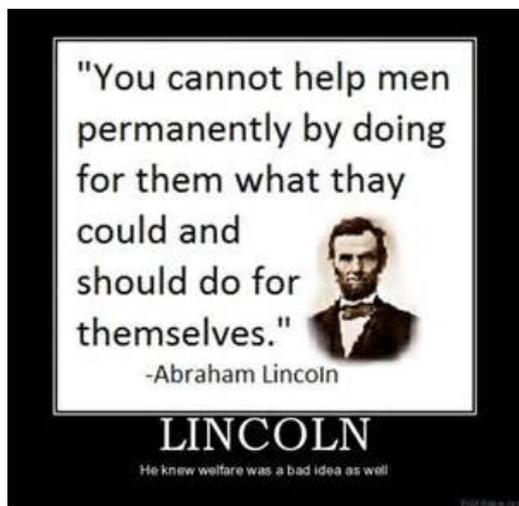
Anche le Fondazioni hanno avuto un ruolo rilevante, soprattutto a partire dagli anni '90, quando accanto a quelle di carattere operativo, esistenti già da tempo, sono comparse le Fondazioni di erogazione, ovvero quelle che hanno come principale attività l'erogazione di contributi a fondo perduto ad altri soggetti, le Fondazioni di impresa, con patrimonio molto modesto ma alimentate dagli utili delle aziende che le hanno costituite, le Fondazioni di origine bancaria.

Sebbene gli interventi effettuati da alcune Fondazioni abbiano avuto un impatto sociale veramente importante, la crisi finanziaria ed economica e la conseguente necessità di riportare i conti sotto controllo ne ha limitato fortemente il campo d'azione. Resta comunque fermo il fatto che, in ogni modo, gli interventi finanziabili dalle Fondazioni sono una

percentuale ridottissima rispetto agli interventi pubblici. Conseguentemente, non è ipotizzabile una sostituzione delle risorse pubbliche ad opera dell'intervento delle fondazioni, ma risulta anche difficile una eventuale integrazione delle risorse a disposizione (pubbliche e private) per un'azione congiunta.

C'è, piuttosto, chi ha avanzato l'ipotesi che le Fondazioni svolgano un ruolo di "sostegno all'innovazione sociale" che né le amministrazioni pubbliche né il mercato possono attuare <sup>[4]</sup>.

## 3. Riflessioni conclusive



La risposta alle domande poste in premessa, a fronte di dati concreti e misurabili sulla congruità e praticabilità delle forme di finanziamento del welfare già sperimentate, diverse da quelle pubbliche, non può più essere di natura teorica o ideologica. Le politiche di intervento prospettabili devono fondarsi su valutazioni oggettive e considerare tutte le componenti del contesto sociale ed economico italiano.

Nelle ultime settimane si è ripreso a parlare di coinvolgimento di soggetti privati per rilanciare le politiche di welfare. Le ultime proposte riguardano i *Social Impact Investment* o *Bond ad Impatto Sociale* : investimenti di capitali privati in imprese, organizzazioni e fondi, realizzati attraverso il coinvolgimento di diversi attori.

Amministrazioni pubbliche, fornitori di un servizio (di solito operatori del terzo settore), investitori sociali, un intermediario specializzato nell'emissione di un SIB e nella raccolta di capitale, un soggetto indipendente incaricato della valutazione del risultato finale: questi i soggetti coinvolti nella realizzazione di interventi aventi un significativo impatto sociale e capaci, al contempo, di un ritorno finanziario per gli

investitori.

L'ipotesi di una gestione congiunta pubblico-privato non è certo una novità, basti pensare che l'art. 9 bis del d.lgs. 502/92 individuava nuovi modelli gestionali basati su forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato. Anche i rischi legati a queste forme di intervento non sono del tutto sconosciuti: da un lato quelli legati ad una non sempre trasparente, efficace ed efficiente gestione di capitali così ingenti; dall'altro le disuguaglianze che tali interventi possono creare, dovendo scegliere gruppi e/o aree geografiche in cui investire.

È innegabile che il sistema di erogazione di prestazioni e sussidi vada riformato, ma è altrettanto chiaro che il sistema dei finanziamenti privati, almeno quello sino ad oggi sperimentato, contrariamente ad un leitmotiv che vedeva la privatizzazione dei servizi come panacea di tutti i mali, si presenta inadatto ad un progressivo affiancamento o, addirittura ad una "sostituzione" delle competenze statali, potendo al massimo "aggiungere" tutele, offrendo prestazioni integrative oggi poco coperte dal welfare pubblico. Né potrebbe essere altrimenti: in primo luogo perché non è certo facile reperire finanziamenti privati così alti, capaci di garantire tutti gli adeguati interventi sociali, commisurati all'effettiva richiesta. In secondo luogo, perché nell'ipotesi contraria vi sarebbero livelli di tutela eccessivamente diversi all'interno della popolazione, proprio relativamente a quei bisogni primari, come quelli afferenti alla non autosufficienza, al lavoro e alla famiglia.



## Note

<sup>[1]</sup> Per un approfondimento sugli investimenti delle imprese previsti dalla contrattazione nazionale, si rinvia a **R. Rubino**, *La contrattazione di primo livello*, in **C. Gori** (a cura di), *L'alternativa al pubblico? Le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, Franco Angeli, 2012.

<sup>[2]</sup> Per un'analisi dettagliata delle ipotesi di contrattazione aziendale, si rinvia a **M. Bettoni** e **Rosemarie Tidoli**, *Il welfare aziendale* in **C. Gori** citato.

<sup>[3]</sup> Si veda, al riguardo, **R. Tidoli**, *Le tutele assicurative private per la non autosufficienza*, in **C. Gori** citato.

<sup>[4]</sup> Per maggiori dettagli sulle Fondazioni, si rinvia a **Gian Paolo Barbetta**, *Le fondazioni*, in **C. Gori** citato.

<sup>[\*]</sup> *Avvocato e Dottore di ricerca in Diritto delle relazioni di lavoro, Rosa Rubino è funzionario di area amministrativa e giuridico contenzioso presso la D.T.L. di Ferrara. Le considerazioni qui espresse non impegnano l'Amministrazione di appartenenza, ai sensi della Circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004. Esse traggono spunto dalla ricerca "Risorse private, responsabilità pubblica. Le nuove forme organizzate di finanziamento nel welfare italiano" svolta nel 2011 in collaborazione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore, con la direzione scientifica del prof. Mauro Magatti.*

# Pensioni. Considerazioni a margine della Riforma Fornero

di Stefano Stefani [\*]



La Riforma Fornero (art. 24 del Decreto Legge n. 201 del 2011 convertito dalla Legge n. 214 del 2011) ha come pilastri la pensione di vecchiaia e la pensione anticipata.

## La pensione di vecchiaia

Per i lavoratori dipendenti privati e pubblici (iscritti alla A.G.O. e forme sostitutive ed esclusive) con contribuzione prima del 1996, la pensione di vecchiaia viene liquidata, dal 2013 fino al 2015, al raggiungimento di una età anagrafica di 66 anni e 3 mesi con almeno 20 anni di contribuzione. Per le donne, dipendenti private, il requisito anagrafico è di 63 anni e 3 mesi nel 2013 elevato a 63 anni e 9 mesi dal 2014 al 2015 e per le dipendenti del pubblico impiego è già 66 anni e 3 mesi.

L'età anagrafica verrà progressivamente aumentata dal 2016, per adeguarla all'incremento della speranza di vita, fino a diventare (per legge) almeno 67 anni nel 2021 e, successivamente, continuare a crescere fino a raggiungere, in previsione, l'età di 70 anni nel 2050. L'incremento della speranza di vita viene calcolato attualmente ogni 3 anni e, dal 2019, ogni 2. La speranza di vita è una variabile imprevedibile ma, se per un qualsivoglia motivo dovesse diminuire, i coefficienti non

potrebbero diminuire. Viceversa, se la speranza di vita dovesse aumentare, i coefficienti di trasformazione verrebbero ridotti con conseguente diminuzione dell'assegno.

Per i lavoratori con contribuzione dal 1996, valgono le stesse condizioni anagrafiche e contributive dei precedenti (20 anni di contribuzione e 66 anni e 3 mesi di età dal 2013) ma a condizione che il calcolo dell'importo della pensione risulti almeno pari a 1,5 volte quello dell'assegno sociale (€ 429 al mese per 13 mesi nel 2012, successivamente rivalutato). Nel caso che l'importo della pensione non dovesse raggiungere la soglia evidenziata, il lavoratore potrebbe continuare a lavorare fino al raggiungimento della stessa, tuttavia a 70 anni cesserebbe comunque dal lavoro e percepirebbe un assegno rapportato ai contributi versati (è sufficiente dimostrare versamenti per almeno 5 anni per poter ottenere una pensione).

Una considerazione a parte va fatta per le donne del settore pubblico. Queste lavoratrici, prima del 1996 andavano in pensione per limiti di età a 65 anni come gli uomini (art. 4 D.P.R. 1092 del 1973). Dal 1996 (art. 2 comma 21 legge n. 335 del 1995), nell'ambito di un piano generalizzato di adeguamento delle pensioni pubbliche a quelle private, le donne potevano andare in pensione 5 anni prima degli uomini, come nel settore privato. Oggi, in ottemperanza alle norme sulla parità fra i sessi nel settore pubblico, le donne vengono collocate a riposo con gli stessi requisiti anagrafici degli uomini. Nel settore privato tale differenza ancora permane e solo dal 2018 dovrebbe scomparire. Così, paradossalmente, proprio le donne sono trattate diversamente nei due settori lavorativi.

## La pensione anticipata

Con la riforma Fornero è stato quasi completato l'intento del legislatore (posto in essere già dal 1992) di giungere, in modo progressivo, alla sostanziale eliminazione delle pensioni con età inferiori alla massima, infatti sono stati dettati nuovi requisiti per la pensione anticipata e per la pensione di vecchiaia, che hanno sostituito i requisiti precedenti e totalmente la pensione di anzianità.

Il requisito richiesto per la pensione anticipata è pari alla anzianità contributiva di 42 anni e 5 mesi dal 2013 (elevata di un mese dal 2014) per gli uomini e di 41 anni e 5 mesi dal 2013 (elevata di un mese dal 2014) per le donne.

Posto che il solo requisito contributivo dà il diritto alla pensione, il legislatore ha però previsto, al comma 10 dell'art. 24, che se l'età anagrafica fosse inferiore a 62 anni (per uomini e per donne), la pensione sarebbe ridotta dell'1% per ogni anno in meno (riproporzionando la riduzione ai mesi).

La riduzione riguarda la sola quota della pensione calcolata con il metodo retributivo; questa quota è diversa a seconda

della contribuzione pensionistica al 31 dicembre 1995; i soggetti che hanno almeno 18 anni di contribuzione al 1995, hanno la quota di pensione calcolata con il metodo retributivo fino al 2011 (la quota dal 2012 in poi è calcolata con il metodo contributivo e non subisce riduzioni); i soggetti che hanno meno di 18 anni di contribuzione al 1995, hanno la quota di pensione calcolata con il metodo retributivo fino al 1995 (la quota dal 1996 in poi è calcolata con il metodo contributivo e non subisce riduzioni).



Quindi la riduzione colpisce coloro che hanno una quota di pensione calcolata con il metodo retributivo.

L'applicazione della riduzione, non decorre immediatamente ma dal 2018, in quanto fino al 31 dicembre 2017 rimarrà vigente il trattamento pensionistico senza riduzione, indipendentemente dall'età anagrafica. Infatti ai sensi "del comma 2-quater dell'articolo 6 del decreto legge n. 216 del 2011 convertito dalla legge n. 14 del 2012 "le disposizioni dell'articolo 24, comma 10, terzo e quarto periodo, del più volte citato decreto legge n. 201 del 2011, in materia di riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici, non trovano applicazione, limitatamente ai soggetti che maturano il previsto requisito di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, qualora la predetta anzianità contributiva ivi

prevista derivi esclusivamente da prestazione effettiva di lavoro, includendo i periodi di astensione obbligatoria per maternità, per l'assolvimento degli obblighi di leva, per infortunio, per malattia e di cassa integrazione guadagni ordinaria" (messaggio INPS 219/2013).

Dall'esame della norma si evince che, coloro che non coprono i periodi di contribuzione tassativamente indicate (come per es. astensione dal lavoro per donazione di sangue, pur coperta da contribuzione figurativa) incorrono nella riduzione, a meno che non proseguano l'attività lavorativa per i periodi considerati non utili.

## Il regime sperimentale per le donne

La riforma Fornero mantiene in vita la norma prevista dall'art. 1, comma 9, legge n. 243/2004, che consiste nella possibilità per le lavoratrici di accedere alla pensione con (almeno) 57 anni di età (57 anni e 3 mesi dal 2013) e 35 di contribuzione.

Tale forma di pensione è calcolata soltanto con il metodo contributivo a decorrere dal 1993, anche per i soggetti che avrebbero titolo al calcolo di pensione con il metodo misto, avendo iniziato l'attività lavorativa antecedentemente al 1996. Con tale metodo il coefficiente di trasformazione parametrato all'età è basso, e quindi si ha una notevole riduzione dell'assegno di pensione.



È necessario avere presente che il requisito di accesso alla pensione nel regime speciale per le lavoratrici è ancora quello esistente al momento della emanazione della riforma Fornero e consiste nella liquidazione della pensione dopo 12 mesi dalla maturazione del diritto (regime della c.d. "finestra mobile"). Questo comporta di fatto che i requisiti anagrafici e contributivi minimi sopraindicati debbono essere posseduti al più tardi al 30 dicembre 2014 affinché possa essere liquidata la pensione tassativamente entro il 31 dicembre 2015, termine dal quale la norma cessa di avere efficacia. La donna può lavorare o meno durante il periodo tra la

maturazione del diritto e la liquidazione della pensione, se però, presta attività lavorativa, nel calcolo della pensione verranno computate le maggiori contribuzioni e la maggiore età anagrafica.

Trattandosi di un regime speciale, nel calcolo dei periodi utili al raggiungimento dei 35 anni, non possono essere

utilizzati i periodi con contribuzione figurativa accreditata per malattia e disoccupazione, né possono applicarsi le regole previste per la generalità delle pensioni calcolate con il sistema contributivo e, cioè, non si attribuiscono i benefici previsti dall'art. 1 comma 40 della Legge 335/1995, consistenti nell'accredito figurativo di periodi corrispondenti alle assenze dal lavoro per cura e assistenza dei figli, coniuge, genitori, né si può applicare la maggiorazione di un anno, in caso di uno o due figli e di due anni, in caso di tre o più figli, sul coefficiente di trasformazione.

## Il metodo di calcolo contributivo e la questione dei contributi pensionistici



La riforma Fornero estende a tutti i lavoratori il metodo di calcolo contributivo realizzando così la proporzionalità tra contribuzione e pensione ed anche, tra l'altro, l'“economicità dei profili di funzionamento delle diverse gestioni previdenziali” (art. 24 comma 1 della legge).

Il metodo di calcolo contributivo consiste nel calcolo della pensione come prodotto del montante costituito dalla somma del 33% rivalutato delle retribuzioni annue (art. 1 comma 10 Legge 335 del 1995), per il coefficiente di trasformazione proporzionale all'età anagrafica al pensionamento. La rivalutazione delle somme accantonate dipende dall'andamento del Prodotto Interno Lordo (PIL), mentre il coefficiente di trasformazione dipende dal PIL e dalle variazioni della speranza di vita

calcolate dall'ISTAT (comma 11, norma citata).

Il metodo contributivo è applicato “pro quota” per i lavoratori che hanno contributi antecedenti al 1996, pertanto la pensione di questi lavoratori è calcolata parte con il metodo retributivo, parte con il metodo contributivo. Per i lavoratori con primo accredito lavorativo dal 1996 la pensione è calcolata sulla contribuzione di tutta la vita lavorativa (comma 12, norma citata).



L'importo della pensione retributiva (o della quota) dipende dai criteri di calcolo previsti dalla Cassa di versamento dei contributi e, almeno in parte, dall'importo dei contributi a carico del lavoratore e del datore di lavoro.

L'importo della pensione interamente contributiva dipende dai criteri fissati dalla legge, esposti sopra, e questi sono indipendenti dalla Cassa di iscrizione e dall'importo dei contributi a carico del lavoratore e del datore di lavoro, tuttavia permangono le differenze tra contribuzione

pensionistica versati alle varie Casse o Fondi a carico del lavoratore e del datore di lavoro e permangono le norme sull'onerosità della ricongiunzione ai fini di una unica pensione.

---

[\*] *Consigliere d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona Stefano*

*Stefani presta attualmente in servizio presso una Pubblica Amministrazione ove ha realizzato una lunga esperienza nel settore dei trattamenti di pensione del personale. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione*

# La nuova disciplina del licenziamento per giustificato motivo oggettivo - linee guida

di Cecilia Avanzi [\*]



L'art. 1, comma 40 della legge n. 92/2012, nota come c.d. Riforma Fornero, ha modificato la disciplina prevista dall'art. 7 della legge n. 604/1966 introducendo importanti novità in tema di licenziamento per giustificato motivo oggettivo: si tratta di un licenziamento che il datore di lavoro avente i requisiti dimensionali previsti dall'art. 18 della legge n. 300/1970, effettua per ragioni di carattere economico o tecnico-produttivo, quindi per motivi che prescindono dalla condotta del lavoratore.

La finalità dichiarata di tale riforma, confermata anche dal contenuto della circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 3/2013, esplicativa della nuova procedura, è quella di ridurre il contenzioso in materia di licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, attraverso il ricorso ad un filtro preventivo rispetto al controllo giudiziale su tali licenziamenti: alla Commissione provinciale di conciliazione istituita ex art. 410 c.p.c. viene attribuito il compito di espletare un tentativo di conciliazione. Il tentativo di conciliazione diventa, così, una fase obbligatoria e necessaria che si frappone tra il momento in cui il datore di lavoro manifesta la propria volontà di recedere dal rapporto e quello, successivo, in cui il licenziamento può legalmente produrre i propri effetti. Si tratta di un iter procedimentale che, sebbene ontologicamente differente, per taluni aspetti ricorda la procedura c.d. di mobilità ex artt. 4

e 24 della legge n. 223/1991 in cui il filtro preventivo rispetto ai licenziamenti collettivi è costituito dall'esame congiunto tra datore di lavoro ed organizzazioni sindacali.

Malgrado la c.d. Riforma del Lavoro, necessaria e da tempo auspicata, abbia ricevuto nel suo complesso anche talune critiche per non essere stata sufficientemente innovativa e migliorativa del mercato del lavoro, alla nuova procedura di licenziamento per giustificato motivo oggettivo va sicuramente riconosciuto il merito di aver offerto alle parti un'opportunità di incontro in una sede amministrativa protetta, dinnanzi ad una Commissione super partes, finalizzata a favorire eventuali soluzioni alternative al licenziamento ovvero soluzioni di tipo economico. Se la funzione deflattiva di tale procedura verrà confortata dai numeri, l'auspicio è che tale procedura si possa estendere anche ai datori di lavoro con meno di 15 dipendenti.

Di seguito si riportano sinteticamente gli aspetti più rilevanti della Riforma.

Il nuovo art. 7 della Legge n. 604/1966 trova applicazione soltanto nei confronti dei datori di lavoro di cui all'art. 18 della legge n. 300/1970, e cioè coloro i quali occupano alle proprie dipendenze più di 15 unità (o più di 5 se si tratta di imprenditori agricoli) ovvero ne occupano più di 15 nello stesso ambito comunale, pur se ciascuna unità produttiva non raggiunga tali limiti ovvero, infine, nei confronti dei datori di lavoro che occupano più di 60 dipendenti su scala nazionale.

Ai fini del computo, vanno compresi i lavoratori a tempo parziale calcolati "pro-quota", i lavoratori delle società cooperative di produzione e lavoro che hanno sottoscritto un contratto di lavoro subordinato, i lavoratori a domicilio, i lavoratori sportivi professionisti, mentre non si computano il coniuge ed i parenti entro il secondo grado, sia in linea diretta che collaterale, gli apprendisti, i lavoratori assunti con contratto di inserimento e reinserimento, con contratto a termine per sopperire a contingenze momentanee ed eccezionali, i lavoratori socialmente utili o di pubblica utilità, i lavoratori somministrati.

Secondo il consolidato orientamento della Corte di Cassazione, il calcolo della base numerica deve essere effettuato non già nel momento in cui avviene il licenziamento, ma avendo quale parametro di riferimento la cd. "normale occupazione" nel periodo antecedente (gli ultimi 6 mesi), senza tener conto di temporanee contrazioni di personale.

Il datore di lavoro che intenda recedere dal rapporto di lavoro con un proprio dipendente per giustificato motivo oggettivo e che rientri nella sfera di applicazione dell'art. 18 della legge n. 300/1970, deve preventivamente inviare alla DTL territorialmente competente e, per conoscenza, al lavoratore, una comunicazione scritta contenente i motivi posti a fondamento del licenziamento. In questa fase, lo ribadisce anche il Ministero nella citata circolare, le motivazioni sono rimesse all'esclusiva valutazione del datore di lavoro: solo il giudice, in un'eventuale fase di controllo giudiziale successivo, potrà accertare la sussistenza o meno dei presupposti di legittimità del licenziamento, senza che tuttavia tale controllo possa estendersi al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive, che rimangono di esclusiva pertinenza del datore.

Il fatto che il datore di lavoro debba esplicitare fin dalla comunicazione di preavviso di licenziamento le motivazioni poste alla base del provvedimento espulsivo costituisce una novità rilevante rispetto alla previgente disciplina, secondo cui i motivi del recesso non dovevano essere necessariamente indicati nella comunicazione di licenziamento ma potevano essere esplicitati, a richiesta del lavoratore, nei 15 gg. successivi.

La DTL territorialmente competente è quella del luogo in cui il lavoratore ha svolto la propria attività. Si tratta, pertanto, di un foro esclusivo, a differenza di quanto previsto dall'art. 413 c.p.c.

La DTL, ricevuta la richiesta, trasmette la convocazione al datore di lavoro ed al lavoratore nel termine perentorio di 7 gg. dalla ricezione della richiesta stessa; l'incontro innanzi alla commissione provinciale di conciliazione deve celebrarsi entro i successivi 20 gg. I tempi brevi di convocazione delle parti previsti dal legislatore sono evidentemente legati alla necessità di non vanificare la procedura obbligatoria di conciliazione.

Qualora, per una qualsiasi ragione, la DTL non effettui la convocazione delle parti, il datore può procedere con proprio atto di recesso unilaterale, trascorsi i 7 giorni dalla ricezione della propria richiesta di incontro da parte della Direzione territoriale del lavoro. È di tutta evidenza la necessità che i singoli Uffici si organizzino in modo da convocare con tempestività le parti, al fine di non vanificare lo strumento conciliativo.

Nel giorno e nell'ora fissata dalla lettera di convocazione, le parti sono invitate a presentarsi avanti all'organo conciliativo. L'assenza di una delle stesse non sorretta da alcun elemento giustificativo comporta la redazione di un verbale di assenza. Le parti possono essere assistite dalle organizzazioni di rappresentanza cui sono iscritte o conferiscono mandato oppure da un componente della rappresentanza sindacale dei lavoratori, da un avvocato o un consulente del lavoro. È, tuttavia, preferibile per la soluzione positiva della vertenza che si presentino personalmente.

Il termine di 20 gg. entro cui si deve concludere la procedura di conciliazione non è perentorio, e può essere superato, anche su richiesta della commissione, se le parti lo reputano necessario per il raggiungimento di un accordo.

Inoltre, nel caso di un legittimo e documentato impedimento del lavoratore (anche autocertificabile) a presenziare alla riunione fissata, la seduta può essere sospesa per un periodo massimo di 15 giorni. Si può trattare di uno stato di malattia in cui versa il lavoratore, ma anche di un motivo diverso sempre riferibile alla propria sfera familiare, purché giustificato da una tutela prevista dalla legge o dal contratto. La commissione di conciliazione, valutata la comunicazione, può accordare un rinvio della seduta.

Il tentativo di conciliazione deve essere caratterizzato dalla partecipazione attiva della Commissione, che deve esaminare anche soluzioni alternative al recesso e formulare eventuali proposte di composizione della vertenza quali, ad esempio, una ricollocazione del lavoratore all'interno della struttura aziendale, anche in mansioni inferiori e/o diverse ovvero con diversa articolazione dell'orario di lavoro, anche in modalità part-time, ovvero il ricorso a procedure di sostegno al reddito quali CIGO, CIGS, CIG in deroga, contratti di solidarietà.



Se il tentativo di conciliazione fallisce, il datore di lavoro è legittimato a procedere al licenziamento del lavoratore. In tal caso, viene redatto un verbale di mancato accordo. La verbalizzazione non può limitarsi a registrare la mancata conciliazione, ma deve riassumere le posizioni espresse dalle parti e dar conto dello sforzo conciliativo espresso dalla commissione, anche mediante una proposta conciliativa e la verbalizzazione della valutazione espressa dalle parti in merito a tale proposta. Viene valorizzata, quindi, l'importanza di una precisa e puntuale verbalizzazione, in quanto il comportamento complessivo delle parti desumibile dal verbale costituirà un elemento di valutazione per il giudice del lavoro al fine della determinazione dell'indennità risarcitoria di cui

all'art. 18, comma 7, terzo periodo, legge n. 300/1970 e per l'applicazione degli artt. 91 e 92 cod. proc. civ. per la quantificazione delle spese di lite in caso di condanna, o per la loro compensazione, anche parziale.

Il licenziamento adottato al termine della procedura conciliativa produce effetto "dal giorno della comunicazione con cui il procedimento è stato avviato" - ossia dal giorno di ricezione, da parte dell'Ufficio, della comunicazione datoriale relativa

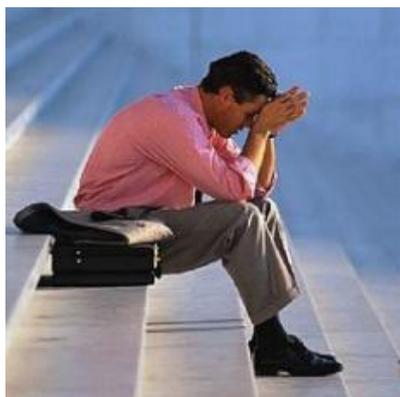


al "preavviso di licenziamento" - salvo l'eventuale diritto del lavoratore al preavviso o alla relativa indennità sostitutiva. Il periodo di eventuale lavoro svolto in costanza della procedura si considera come "preavviso lavorato", con corrispondente riduzione della relativa indennità in ragione della retribuzione corrisposta nello stesso periodo.

Ferma restando la nullità del licenziamento intervenuto in costanza di maternità/paternità, gli effetti del licenziamento rimangono sospesi soltanto in caso di infortunio sul lavoro ma non per malattia del lavoratore.

Tale esclusione, oltre ad avere lo scopo di individuare una data "legale" di risoluzione del rapporto, ha anche l'obiettivo di evitare possibili rallentamenti procedurali legali all'insorgere di una malattia che, indubbiamente, rinvierebbe l'efficacia del recesso al termine della stessa.

Se il tentativo di conciliazione si conclude positivamente, le soluzioni possono essere diverse, anche alternative alla risoluzione del rapporto. Anche in questo caso, i termini della conciliazione vengono verbalizzati ed i contenuti del relativo verbale di accordo diventano inoppugnabili, ai sensi di quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 2113, u.c. del cod. civ., trattandosi di una conciliazione avvenuta ex art. 410 c.p.c.



Nel caso di risoluzione consensuale del rapporto, la Commissione ne darà atto attraverso il verbale riportandone tutti i contenuti, ivi compresi quelli di natura economica. La risoluzione consensuale sottoscritta avanti alla Commissione provinciale di conciliazione è esaustiva rispetto alla procedura di cui all'art. 4, comma 17 legge n. 92/2012 relativa alla convalida avanti alla DTL delle dimissioni e risoluzioni consensuali, evitando così di imporre al lavoratore un ulteriore passaggio burocratico ed appesantimento della procedura.

In caso di esito positivo della vertenza, è possibile che le parti addividengano anche alla composizione di altre questioni di natura economica afferenti il rapporto di lavoro come, ad esempio, differenze retributive, ore di lavoro straordinario o trattamento di fine rapporto. In tal caso è importante che la Commissione verifichi la consapevolezza del lavoratore circa la definitività della questione e la conseguente inoppugnabilità del verbale ex art. 410 c.p.c.

Infine, va ricordata la modifica normativa introdotta dal D.L. n.76/2013 convertito nella legge n. 99/2013 che ha corretto alcuni aspetti della procedura di conciliazione di cui all'art. 7 della legge n. 604/1966. In particolare, con tale intervento si è chiarito che la procedura non trova applicazione nei casi di licenziamento per superamento del periodo di comportamento di cui all'art. 2110 c.c. (secondo un orientamento già sposato dal Ministero del Lavoro con la citata circolare n. 3/2013), nei cambi di appalto e nelle interruzioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel settore edile per completamento delle diverse fasi lavorative e chiusura del cantiere.

Esaurita la procedura conciliativa ex art. 7 legge n. 604/1966, sia che venga redatto verbale di mancata conciliazione sia che la procedura si concluda con una risoluzione consensuale del rapporto, il lavoratore matura il diritto a percepire l'indennità Aspi che dal 1° gennaio 2013 sostituisce l'indennità di disoccupazione. Il trattamento Aspi ha una durata diversa a seconda dell'età anagrafica del lavoratore: per l'anno 2013, il trattamento Aspi è pari ad 8 mesi per i lavoratori con età inferiore ai 50 anni, 12 mesi per i lavoratori con età anagrafica pari o superiore a 50 anni.



A fronte di tale trattamento, il datore di lavoro impegnato nella procedura di cui all'art. 7 della legge n. 604/1966 è tenuto a pagare una somma pari al 50% del trattamento iniziale mensile di Aspi per ogni 12 mesi di anzianità aziendale.

[\*] D.T.L. Udine "La dott.ssa Cecilia Avanzi è Ispettore del Lavoro - Responsabile del Servizio Politiche del Lavoro presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Udine. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'amministrazione di appartenenza ai sensi della circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004"

# Prestazioni lavorative con Associazioni e Società sportive dilettantistiche: le agevolazioni, i vantaggi e le limitazioni

di Tiziano Argazzi (\*)



Il mondo dello sport dilettantistico possiede caratteristiche particolari e per certi versi peculiari, anche in ragione del fatto che lo stesso rappresenta un importante strumento di promozione sociale e delle persone e come tale destinatario di particolari norme di favore in ambito fiscale, tributario e lavoristico. Una trattazione sistematica dei vari istituti che regolano l'attività delle Associazioni sportive dilettantistiche (nel seguito A.S.D.) in questa sede non è possibile per ragioni di spazio, e pertanto ci si limiterà a tratteggiarne alcuni, fra i più significativi, fra cui l'attività prestata nell'ambito di tali associazioni dai dipendenti pubblici.

## Agevolazioni fiscali

Per quanto concerne le tale fattispecie, giova in via preliminare ricordare che la legge prevede, da un lato, una serie di agevolazioni per i redditi prodotti da tali sodalizi <sup>(1)</sup> e <sup>(2)</sup> e dall'altro riconosce trattamenti di favore per le prestazioni rese a favore di tali enti <sup>(3)</sup>.

Proprio l'art. 67, comma 1 lettera m) ricomprende tra i redditi diversi (ossia quelli non riconducibili a nessuna delle grandi categorie di reddito: d'impresa, di lavoro autonomo e di lavoro dipendente) le indennità di trasferta, i rimborsi forfetari di spesa, i premi e i compensi erogati (...) dagli enti di promozione sportiva e da qualunque organismo, comunque denominato, che persegua finalità sportive dilettantistiche e che da essi sia riconosciuto.

Il successivo art. 69 stabilisce al comma 2, che le suindicate indennità, rimborsi forfetari, premi e compensi non concorrono a formare il reddito per un importo non superiore complessivamente nel periodo d'imposta a 7.500 euro. Non concorrono, altresì, a formare reddito i rimborsi di spese documentate relative a vitto, alloggio, viaggio e trasporto sostenute in occasione di prestazioni effettuate fuori dal territorio comunale.

Tali disposizioni di favore si applicano anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo-gestionale di natura non professionale resi in favore di società e associazioni sportive dilettantistiche <sup>(4)</sup>.

L'Agenzia delle Entrate con propria risoluzione n. 34/E del 26 marzo 2001 ha chiarito che con l'espressione "esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche" il legislatore ha voluto ricomprendere nel regime agevolativo in argomento "i compensi corrisposti ai soggetti che partecipano direttamente alla realizzazione della manifestazione sportiva a carattere dilettantistico". Quindi, prosegue la medesima risoluzione, la indicata disposizione è riferita a tutti quei soggetti le cui prestazioni sono funzionali alla manifestazione sportiva dilettantistica, determinandone, in sostanza, la concreta realizzazione (atleti dilettanti, allenatori, giudici di gara, commissari speciali che durante le gare o manifestazioni, aventi natura dilettantistica, devono visionare o giudicare l'operato degli arbitri) ivi compresi coloro che nell'ambito e per effetto delle funzioni di rappresentanza dell'associazione (figure dirigenziali) di norma presenziano all'evento sportivo consentendone, di fatto, il regolare svolgimento.

Con successiva risoluzione <sup>(5)</sup> l'Agenzia delle Entrate ha ribadito che nella norma agevolativa rientrano anche i compensi erogati dalle A.S.D. nei confronti di soggetti che svolgono le attività di formazione, didattica, preparazione e assistenza all'attività sportiva dilettantistica, ossia di soggetti che non svolgono un'attività durante la manifestazione, ma rendono le prestazioni indicate - formazione, didattica, preparazione e assistenza all'attività sportiva dilettantistica - a prescindere dalla realizzazione di una manifestazione sportiva. In buona sostanza, argomenta l'Agenzia



delle Entrate, il legislatore ha ampliato il novero delle prestazioni riconducibili all'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche nonché, di conseguenza, quello dei soggetti destinatari del regime di favore sopra richiamato, eliminando, di fatto, il requisito del collegamento fra l'attività resa dal percipiente e l'effettuazione della manifestazione sportiva.

L'orientamento dell'Agenzia delle Entrate è in linea con l'indirizzo assunto dall'Ex Enpals (Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza per i Lavoratori dello Spettacolo) oggi confluito nell'INPS <sup>(6)</sup> che con circolare n.18 del 9.11.2009 ha precisato che le disposizioni di cui all'articolo 35, comma 5 del D.L. 30 dicembre 2008, n.207 convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 2009, n. 14 hanno "fornito un'interpretazione «autentica» della locuzione utilizzata dal legislatore, all'art. 67, comma 1, lettera m), del (...) TUIR, con l'intento di qualificare le attività i cui compensi rientrano nella categoria dei redditi diversi".

Con detta circolare è stato altresì precisato, in particolare, che - anche sulla scorta dei chiarimenti forniti dal Ministero del Lavoro, in ordine alla corretta interpretazione del citato art.35, comma 5 - "per la connotazione della nozione di «esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche», di cui all'art. 67, comma 1, lett. m), del TUIR, non assume alcuna rilevanza la circostanza che le attività medesime siano svolte nell'ambito di manifestazioni sportive ovvero siano a queste ultime funzionali".

## Prestazioni nell'ambito delle A.S.D. ed attività svolta da Pubblici dipendenti



Le A.S.D. per il raggiungimento dei propri scopi sociali e statuari si avvalgono delle prestazioni di una pluralità di figure (atleti, allenatori, preparatori atletici, dirigenti accompagnatori, istruttori, medici e paramedici, massaggiatori, addetti amministrativi e di segreteria, consulenti, custodi, etc) che possono prestare la loro attività gratuitamente e volontariamente oppure a titolo oneroso. In tale ultima ipotesi le prestazioni lavorative possono avere natura subordinata o autonoma oltre alle c.d. collaborazioni endoassociative di tipo sportivo (cioè i compensi sportivi e le collaborazioni amministrative di natura non professionale), assoggettate al particolare regime di cui all'art. 69 TUIR) e le prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio che prevede il pagamento delle prestazioni svolte dai collaboratori a mezzo voucher <sup>(7)</sup>.

Una particolare forma di collaborazione è quella prestata a favore delle A.S.D. da pubblici dipendenti che può essere prestata gratuitamente oppure a titolo oneroso.

Con riguardo alla prima ipotesi, la legge 27 dicembre 2002 n. 289 stabilisce (art. 90 comma 23) che i dipendenti pubblici possano prestare la propria attività, nell'ambito delle società e associazioni sportive dilettantistiche, fuori dall'orario di lavoro, purché a titolo gratuito e fatti salvi gli obblighi di servizio, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza. Ai medesimi soggetti possono essere riconosciuti esclusivamente le indennità e i rimborsi di cui all'articolo 67, comma 1, lettera m), del TUIR.

L'Agenzia delle Entrate, con circolare n. 21 del 22.04.2003, nel ribadire che i dipendenti pubblici, fuori dal proprio orario di lavoro, possono prestare attività a favore di società ed associazioni sportive a titolo gratuito, ferma restando che allo stesso possono essere anche riconosciute indennità e rimborsi di spese documentate di importi congrui in base all'attività prestata. Infatti, in caso contrario, si potrebbe configurare la corresponsione di un compenso, in assenza di preventiva autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza.

Al riguardo l'art. 53, comma 7 del D.Lgs 30.03.2001 n. 165 prevede che "i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi". Il successivo comma va a ribadire che "gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza e i dipendenti stessi. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi".



La Direzione Generale per le Politiche del Personale, l'Innovazione, il Bilancio e la Logistica con circolare n. 11 del 6.03.2013, poi integrata con la nota prot. n. 1443 del 12.03.2013 del Segretariato Generale, ha definito le modalità per ottenere l'autorizzazione a svolgere le attività extra officium rientranti nella fattispecie di cui all'art. 53 "più volte citato, previa valutazione delle stesse e delle relative attività, da svolgersi nel limite massimo di 200 ore per anno solare". Nel contempo viene stabilito che il dipendente che presenta istanza "è tenuto ad allegare il calendario, anche se non definitivo, dell'attività che intende espletare" o in caso di manifesta impossibilità, in ragione della particolarità dell'incarico, impegnarsi a comunicare in via preventiva e di volta in volta, per il tramite dell'Ufficio di appartenenza, le giornate in cui risulta impegnato per lo svolgimento della medesima attività.

La mancata acquisizione dell'autorizzazione preventiva assume rilievo disciplinare e, fermo restando l'applicabilità delle sanzioni, amministrative e disciplinari, previste dall'ordinamento, il compenso dovuto per le prestazioni nel caso svolte deve essere versato a cura dell'erogante o, in difetto, dal percettore nel conto dell'entrata del bilancio dell'Amministrazione del Lavoro.

---

## Note:

<sup>(1)</sup> Art.1 Legge 16 dicembre 1991 n. 398 ( Disposizioni tributarie relative alle associazioni sportive dilettantistiche): Le associazioni sportive e relative sezioni non aventi scopo di lucro, affiliate alle federazioni sportive nazionali o agli enti nazionali di promozione sportiva riconosciuti ai sensi delle leggi vigenti, che svolgono attività sportive dilettantistiche e che nel periodo d'imposta precedente hanno conseguito dall'esercizio di attività commerciali proventi per un importo non superiore a 250.000 euro;

<sup>(2)</sup> Ai fini dell'IVA e delle imposte dirette alle A.S.D. si applicano, in via generale, le norme previste per gli Enti non commerciali e contenute nel DPR 22.12.1986 n. 917 (TUIR);

<sup>(3)</sup> Artt. 67, comma 1 lettera m) e 69, comma 2 del TUIR;

<sup>(4)</sup> Il D.L. 30 dicembre 2008, n.207 convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 2009, n. 14 ha disposto (art. 35 comma 5) che «Nelle parole "esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche" contenute nell'articolo 67, comma 1, lettera m), del TUIR sono da ricomprendere la formazione, la didattica, la preparazione e l'assistenza all'attività sportiva dilettantistica»;

<sup>(5)</sup> Agenzia delle Entrate, Risoluzione n. 38/E del 17.05.2010 recante in oggetto: "Chiarimenti in merito a problematiche tributarie relative agli enti sportivi dilettantistici";

<sup>(6)</sup> L'Enpals è confluito nell'Inps, dal 1° gennaio 2012, per effetto del D.L. n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito con modifiche nella legge n. 214 del 27 dicembre 2011;

<sup>(7)</sup> Per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare, annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente. Fermo restando il limite complessivo di 5.000 euro nel corso di un anno solare, nei confronti dei committenti imprenditori commerciali o professionisti, le attività lavorative di cui al presente comma possono essere svolte a favore di ciascun singolo committente per compensi non superiori a 2.000 euro, rivalutati annualmente ai sensi del presente comma. Le prestazioni svolte a tale titolo devono essere remunerate con un voucher da 10 euro lordi per ogni ora di attività.

---

<sup>[\*]</sup> *funzionario della Direzione Territoriale del Lavoro di Ferrara. Le considerazioni qui espresse non impegnano l'Amministrazione di appartenenza, ai sensi della Circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004.*

# SIRIO - Fondo pensione complementare

di Giorgio Allegrini [\*]



Fondo Pensione SIRIO, operativo dal 18 Ottobre 2012, è un Fondo di pensione complementare, di natura associativa e NO Profit, nato con l'obiettivo di permettere ai lavoratori di costruire una copertura previdenziale integrativa a quella del sistema obbligatorio, per garantire una maggiore serenità all'atto del pensionamento.

Data la natura negoziale del Fondo, possono aderirvi solo ed esclusivamente categorie contrattuali specifiche, in particolare: i dipendenti dei Ministeri e degli Enti Pubblici non Economici, la dirigenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i dipendenti dell'ENAC, del CNEL, delle Agenzie Fiscali, del Demanio, dell'Università, della Ricerca e della Sperimentazione, del Coni e delle Federazioni Sportive.

Fondo SIRIO, in quanto secondo pilastro della previdenza, ha la caratteristica di essere assolutamente volontario. Funziona in regime di

contribuzione definita, accumulata secondo il principio della capitalizzazione individuale.

Versando un contributo base pari all'1% della propria retribuzione, chi aderisce ha la possibilità di beneficiare di un ulteriore 1% da parte del proprio datore di lavoro. Il lavoratore ha inoltre la facoltà, senza alcun obbligo per il datore di lavoro, di aumentare il proprio 1% base con una contribuzione aggiuntiva.

A questi contributi è necessario sommare la quota di TFR che maturerà annualmente a partire dall'adesione, totale per coloro che sono stati assunti dal 01/01/2001, parziale (28,94%) per quelli già assunti al 31/12/2000. Aderendo al Fondo, si opta quindi per il TFR: le quote saranno accantonate figurativamente da INPS ex gestione INPDAP e verranno erogate al momento della pensione, opportunamente rivalutate.

I contributi vengono prelevati ogni mese dalla busta paga per essere versati, insieme alla quota del datore di lavoro, presso la banca depositaria del fondo. Il capitale così accumulato verrà opportunamente investito attraverso gestori finanziari specializzati. Solo una piccolissima quota di iscrizione verrà utilizzata dal fondo per la gestione amministrativa dello stesso.

Si aderisce presentando il modulo al proprio datore di lavoro, dopo aver attentamente preso visione dello Statuto e della Nota Informativa.

Il Fondo Pensione SIRIO, come tutti i Fondi Pensione, è direttamente controllato da COVIP.

## Popolazione

MINISTERI	167.521
ENTI PUBBLICI non ECONOMICI	50.284
PRESIDENZA del CONSIGLIO dei MINISTRI	325
ENAC	913
CNEL	90
Agenzie Fiscali	54.468
Università	108.500
Ricerca e Sperimentazione	20.860
CONI e Federazioni Sportive	1.900

**TOT. 400.000 circa**  
**(Età media 48,2 anni)**

## BONUS

1% (il 1° anno, entro il 16/10/2013, per 12 mesi)  
0,50% (il 2° anno, entro il 16/10/2014, per 12 mesi)

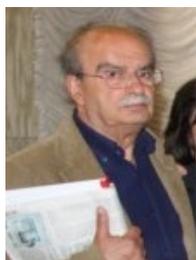
SI	NO
Ministeri	Enti Pubblici non Economici
Presidenza del Consiglio dei Ministri	Università
Agenzie Fiscali	Sperimentazione e Ricerca
	Agenzia del Demanio
	ENAC e CNEL
	CONI e Federazioni Sportive

---

[\*] *Presidente del Fondo di Previdenza Complementare SIRIO*

# Quel limpido giorno d'inverno

di Fabrizio Di Lalla



Il tempo passa inesorabile ma quella luminosa giornata di fine gennaio che solo Roma sa dare, la ricordiamo con una nitidezza non offuscata da alcun velo d'oblio. Noi, quel gruppo di visionari come tanti ci definivano, eravamo riuniti attorno a un tavolo di uno studio notarile del quartiere Prati un po' intimoriti dall'austerità derivante dall'arredamento di stile umbertino e un po' per il futuro che ci attendeva. Quelle carte che ci passavamo per apporre le nostre firme e che pareva non finissero mai, significavano che il sogno che ci aveva unito stava diventando realtà.

E non era stata cosa facile, insidiata per cento e cento giorni da difficoltà e resistenze stimate quasi insuperabili. Alla nostra creatura avevamo voluto dare un nome impegnativo, quello di un eroe dei nostri tempi caduto sotto il piombo della barbarie per il solo fatto di avere messo a disposizione della collettività le sue uniche armi: il pensiero e la penna.

Da quel giorno la Fondazione di strada ne ha fatto. Ha sgambettato, messo qualche dentino e ha cominciato, barcollando, a muovere i primi passi. Poi col passare del tempo si è fatta adulta. Lungo il suo percorso, il gruppo si è trasformato. Sono entrate energie nuove in sostituzione di alcuni non più disponibili. Qualcuno, infatti, come il simpatico Roberto, se n'è andato e oggi sta percorrendo con successo altre strade.

Qualche altro, come il vulcanico Mario, oggi un po' stanco ma sempre indomito, ha passato la staffetta in mani altrettanto sicure, qualche altro ancora ci ha lasciato prematuramente per sempre. Pensiamo all'amato Guglielmo, uomo di poche parole ma di grande impegno.

Lui che era affascinato dal giornalismo e aveva fondato un foglio che per quasi mezzo secolo è stato considerato patrimonio comune della comunità ministeriale, ci starà sicuramente seguendo di lassù, con interesse e benevolenza. Se solo avessimo la capacità, che purtroppo non è concessa ai mortali, di ascoltarlo, capiremmo i suoi consigli. Intanto di avere tenacia. In un mondo in cui tutto si brucia rapidamente, il rischio di iniziative che durano l'arco di un mattino è, purtroppo, molto elevato e va contrastato con l'antidoto formato da perseveranza e tenacia.

Poi, andare oltre la notizia, perché per essa ci sono mille e oltre canali sicuramente più attrezzati del nostro giornale che deve invece adempiere una funzione molto più importante. Quella di essere un'arena di dibattito delle idee per coinvolgere una platea la più vasta possibile, interessata al mondo del lavoro.

## Gli scopi

La "Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)" è stata costituita nel 2001 dalle Organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti dal Ministero del Lavoro. La Fondazione ha lo scopo di attuare quanto previsto dall'art. 10 del Decreto Legislativo n. 460/1997. In particolare:

- attua iniziative intese a mediare, in favore dei soci, finanziamenti, mutui e servizi economici e finanziari per le esigenze personali e dei loro familiari; svolge assistenza sociale e socio-sanitaria;
- tutela i diritti civili della categoria dei soci;
- svolge assistenza diretta ai soci che si trovino in particolare condizione di svantaggio;
- destina borse di studio ai dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai soci in genere, nonché ai rispettivi figli, per le migliori tesi di laurea in diritto del lavoro; attua ogni altra attività utile per il raggiungimento delle finalità di solidarietà sociale dell'ente.

## L'attività e i servizi

### Borse di studio

- Per onorare la memoria del Prof. Massimo D'Antona,
- la Fondazione istituisce borse di studio a favore dei propri soci, dei dipendenti del Ministero del lavoro, nonché dei rispettivi figli, per le migliori tesi in diritto del lavoro;
- il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, grazie ad uno specifico protocollo firmato fra il Ministro del Lavoro e la Fondazione, istituisce i premi di studio "Massimo D'Antona", destinati a giovani laureati (con laurea specialistica o vecchio ordinamento) e dottori di ricerca che abbiano discusso una tesi in materia di diritto del lavoro.

### Approfondimenti

- Nell'intento di far emergere le professionalità presenti all'interno del Ministero del Lavoro, la Fondazione Prof. Massimo D'Antona ha istituito un premio destinato ai soci che abbiano trattato argomenti riguardanti il DIRITTO DEL LAVORO e la LEGISLAZIONE SOCIALE attraverso la pubblicazione di libri o articoli .

### ***Crescita culturale***

- La Fondazione concede un contributo straordinario ai propri soci che siano in possesso del titolo di studio della licenza media inferiore e che, nello stesso A.S., conseguano un diploma di maturità ovvero che superino uno o più anni di scuola superiore.

### ***Pubblicazioni***

- A partire dal 2011 la Fondazione ha dato vita alla Collana editoriale "Premio Massimo D'Antona" con l'obiettivo di pubblicare le tesi in materia di diritto del lavoro i cui autori sono stati annualmente dichiarati vincitori del premio, a seguito degli appositi bandi emanati dalla Fondazione stessa e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Dal 2013 la Fondazione ha dato vita alla pubblicazione della rivista on line "LAVORO@CONFRONTO" con l'intento di mettere a disposizione degli operatori del Ministero del Lavoro, nonché delle associazioni imprenditoriali e dei lavoratori, un punto di vista ma, soprattutto, uno strumento semplice e pratico di supporto alla attività quotidiana di migliaia di addetti ai lavori sparsi sul territorio nazionale, sui diversi aspetti che investono il mondo del lavoro.

### ***Convegni***

- La Fondazione, in collaborazione con il Ministero del Lavoro, organizza eventi convegnistici su tematiche inerenti il diritto del lavoro e la legislazione sociale, con la partecipazione di studiosi della materia nonché di personalità delle istituzioni, della politica e del mondo del lavoro.

### ***Università Uninettuno***

- È stata rinnovata il 15-10-2009 la convenzione con l'Università Telematica Internazionale UNINETTUNO, finalizzata a sostenere i soci della Fondazione (e loro familiari di primo grado) nella frequenza di tutti i corsi di laurea triennali e dei master universitari programmati da Uninettuno, usufruendo di uno sconto del 30% sulla quota di iscrizione. La Fondazione, inoltre, per agevolare i soci nel pagamento delle quote di iscrizione, ha confermato la possibilità di procedere - fatto salvo il successivo rimborso in forma rateizzata - alla anticipazione delle quote annuali di iscrizione a nome dei soci.

### ***Credito - Convenzione AGOS DUCATO***

- In attuazione della specifica previsione statutaria (art. 2) è stata stipulata una apposita convenzione con la AGOS DUCATO, con l'intento di attuare iniziative intese a mediare, in favore dei soci, finanziamenti, per le esigenze personali e dei loro familiari. La convenzione prevede la possibilità per i Soci della Fondazione di ottenere dalla AGOS DUCATO, prestiti personali fino a 30.000 euro, a particolari condizioni vantaggiose.

### ***ADESIONE***

- Possono aderire alla Fondazione gli ex collocatori comunali a contratto (Soci Onorari), inquadrati nei ruoli organici del Ministero del Lavoro ai sensi della Legge 1336 del 1961, nonché tutti i dipendenti, inclusi i dirigenti, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, anche se cessati dal servizio (Soci Aggregati).

# Cerimonia di commemorazione e consegna del “Premio di studio Massimo D’Antona”

XIV ANNIVERSARIO della scomparsa del Prof. Massimo D’Antona



Si è svolta Lunedì 20 maggio 2013, nel 14° anniversario dell'uccisione di Massimo D'Antona, al Ministero del Lavoro, la cerimonia di commemorazione e la consegna del “Premio Massimo D'Antona”.

Presenti, fra gli altri, il Ministro del Lavoro, Prof. Enrico GIOVANNINI, il Sottosegretario On. Carlo DELL'ARINGA, il Segretario Generale del Ministero del Lavoro, Dr.ssa Matilde MANCINI, Direttori Generali e Funzionari del Ministero del lavoro - fra i quali il Direttore Generale delle Risorse umane, Dr.ssa Concetta FERRARI, - ed il Comandante dei Carabinieri per la tutela del lavoro. Presente anche la Dr.ssa Paola CHIARI, Presidente del Collegio dei Sindaci dell'INAIL. Presenti, naturalmente, anche i due vincitori del premio, la Dr.ssa Gianna Elena DE FILIPPIS ed il Dr. Antonino FERRUCCIA.

La cerimonia è stata introdotta dal Presidente della Fondazione D'Antona, Claudio Palmisciano, il quale, fra l'altro, ha ricordato l'impegno portato avanti da Massimo D'Antona “a fianco della Cgil e di tutte le Organizzazioni Sindacali Confederali nella fase di costruzione, con i tecnici del Governo, delle norme che portarono nel 1993 alla delegificazione, cosiddetta privatizzazione, del rapporto di lavoro nel pubblico impiego. Norma che consentì nel 1995 di pervenire alla stipula nel pubblico impiego del primo contratto collettivo nazionale di lavoro quasi completamente delegificato”.

Tuttavia, ha aggiunto Palmisciano, “Massimo D'Antona non aveva mai smesso di produrre nuovi studi e nuove proposte fondamentali per la gestione del rapporto di lavoro pubblico. A sostegno dell'azione del Ministro Bassanini operò, alla fine degli anni novanta, nella direzione della approvazione della seconda importante norma di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e, vicino a questo, continuava a produrre nuove idee nella direzione della riorganizzazione della pubblica amministrazione, al centro ed in periferia, dello snellimento delle procedure e della sburocrazia della attività degli uffici”.

“Solo pochi mesi prima della sua uccisione - ha detto ancora Palmisciano - esattamente il 22 dicembre 1998, era stato firmato fra Governo, le Associazioni imprenditoriali e le Organizzazioni sindacali dei lavoratori il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione. Quel patto aveva potuto prendere la luce grazie al contributo fondamentale portato a quel documento proprio da Massimo D'Antona. In quel protocollo emerge con grande evidenza la visione assolutamente originale e innovativa che Massimo D'Antona aveva sui temi dell'economia e del lavoro”.

“Purtroppo - ha concluso Palmisciano - la sua morte prematura e le vicende politiche che portarono qualche mese dopo alla caduta del Governo D'Alema, hanno lasciato incompiute molte delle cose che aveva immaginato Massimo D'Antona e lo stesso protocollo del dicembre del '98 può essere attuato solo in parte”.

Dopo l'introduzione del Presidente della Fondazione, è seguito un messaggio del Direttore delle Politiche del Personale del Ministero del Lavoro, Dr.ssa Concetta Ferrari, ed un articolato intervento del Ministro del Lavoro, Prof. Enrico Giovannini.

La consegna del “Premio Massimo D'Antona” ai due vincitori del concorso è stata preceduta da un breve discorso del Prof. Riccardo Del Punta, Presidente della Commissione giudicatrice, che ha anche dato lettura delle motivazioni che hanno dato luogo alla scelta delle due tesi premiate.



---

Commissione scientifica per la valutazione degli elaborati e l'attribuzione del Premio:  
Per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali  
Prof. Riccardo DEL PUNTA (Presidente)  
Dr.ssa Matilde MANCINI  
Dr. Giuseppe MASTROPIETRO  
Per la Fondazione Prof. Massimo D'Antona  
Dr.ssa Concetta FERRARI Prof. Roberto ROMEI

---

Assegnazione del "Premio di studio Massimo D'Antona"  
AVVISO del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 24-4-2012  
MOTIVAZIONI

Il **Dr. Antonino FERRUGGIA**, per la tesi di dottorato dal titolo:

**Le esternalizzazioni "relazionali" nel decentramento di attività dell'impresa,**

con la seguente motivazione:

*La tesi di Antonino Ferruggia si caratterizza, anzitutto, per l'originale approccio metodologico, in virtù del quale l'Autore utilizza gli apporti delle scienze organizzative per proporre una lettura evoluta del fenomeno delle esternalizzazioni in termini di integrazione contrattuale tra imprese (o esternalizzazione relazionale), nella quale riesce poi ad innestare in modo efficace l'analisi giuridica.*

*Tale analisi, peraltro, che si distende su tutti gli istituti classici di questa tematica (divieto di interposizione, responsabilità solidale, trasferimento di azienda), non è svolta in modo separato dalla ricostruzione economico-organizzativa, ma è finalizzata all'approfondimento delle tecniche di governo delle esternalizzazioni relazionali, con particolare attenzione al sistema delle tutele dei lavoratori.*

*La tesi è brillantemente argomentata, con supporto di ampia bibliografia, e i risultati sono di notevole interesse.*

La **Dr.ssa Gianna Elena DE FILIPPIS**, per la tesi di laurea dal titolo:

**Il lavoro occasionale accessorio come strumento di emersione del lavoro sommerso,**

con la seguente motivazione:

*La tesi affronta un argomento di sicura attualità con spirito critico ed originalità di risultati. L'indagine è condotta sul doppio filo dell'analisi del concreto atteggiarsi dell'istituto e della sua qualificazione giuridica. L'argomentazione è brillante e le conclusioni sono sempre argomentate e non scontate, l'apparato bibliografico infine è ampio e completo.*

---

## **Immagini:**

### **Nella prima immagine:**

I due vincitori del Premio con il Ministro del Lavoro, Prof. Enrico Giovannini, ed il Presidente della Fondazione D'Antona, Claudio Palmisciano.

### **Nella seconda immagine:**

I due vincitori del premio con il Consiglio d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona.

## In Memoria di Massimo D'Antona

**20 maggio 1999: un commando terrorista uccide Massimo D'Antona.**  
di Roberto Leardi



È un assassinio che colpisce un uomo, uno studioso raffinato, il sindacato, uno stile di relazioni fra intellettuali e governo, un progetto di modernizzazione dello Stato e del welfare. Ed è un assassinio carico di messaggi contro tutto ciò che Massimo ha rappresentato.

Il 20 maggio è l'anniversario dello Statuto dei lavoratori (1970), una conquista di civiltà che segnò profondamente l'assetto dei rapporti sindacali e politici del nostro paese. Massimo si formò in quella stagione, ad una "duplice scuola", quella universitaria del suo Maestro, Renato Scognamiglio, prestigiosa per stile e rigore, e quella della "Rivista giuridica del lavoro", allora impegnata in una rilettura costituzionale della normativa giuslavorista.

Vinse nel 1980 la cattedra di diritto del lavoro, con un'opera di altissimo livello, "La reintegrazione nel posto di lavoro", che resta un modello di ricerca e di analisi per i giuristi che hanno a cuore la "effettività" - parola a Lui cara - degli interventi legislativi in materia di lavoro. Nelle Università di Catania, di Napoli e, infine, di Roma, è stato da tutti stimato e apprezzato per il rigore del suo metodo e la problematica profondità del suo insegnamento.

Il suo lavoro scientifico è noto non solo agli studiosi, ai lettori e agli operatori del diritto sindacale, ma anche a quelli del diritto amministrativo, avendo egli contribuito in maniera determinante al processo di "privatizzazione" del pubblico impiego. Proprio da un saggio degli anni '80 sull'amministrazione pubblica del diritto del lavoro parte la riflessione di Massimo sull'importanza della stessa pubblica amministrazione come fattore essenziale di un equilibrio dinamico tra forze e soggetti che responsabilmente assolvono al loro ruolo di "produttori".

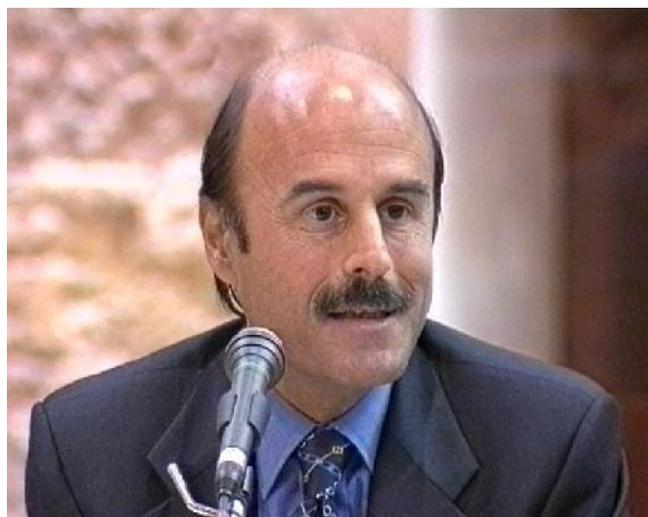
Il rapporto con il sindacato è stato connaturale al modo in cui Massimo interpretava il suo impegno di studioso. Nella Consulta giuridica e nell'Ufficio legale della CGIL, nelle sedi unitarie di dibattito sui problemi giuridici dell'occupazione e del lavoro, il suo maggiore impegno è consistito nella ricerca di percorsi e di soluzioni che connotassero il sindacato come soggetto della trasformazione e dell'innovazione, spesso mettendo in guardia da posizioni e impostazioni di mera conservazione dell'esistente.

Giunse nell'area di governo come un tecnico prestatato alla politica. Subito si mise alla prova con temi complessi: dalla riforma del Ministero dei trasporti e della navigazione, alla regolamentazione dei conflitti sindacali nei servizi pubblici, alla "unificazione delle regole" fra lavoro pubblico e lavoro privato, alla creazione di una nuova dirigenza pubblica, alla disciplina della rappresentanza sindacale nel settore pubblico. Su ciascuno di questi temi, l'impegno di Massimo è stato quello di un intellettuale che, da una parte, si riconosce nei processi di riforma orientati alla modernizzazione del Paese e, dall'altra, riformisce questi processi con una dottrina mai fine a se stessa e, anzi, largamente coniugata con la pratica dello "scrivere norme" e del fissare con chiarezza i passaggi e le tappe delle trasformazioni.

La privatizzazione "piena" del pubblico impiego resta la sua realizzazione più compiuta sul versante normativo. Vi si è dedicato per tre anni, con una determinazione pari alla necessità di costruire un argine resistente contro ogni tentativo di "marcia indietro" rispetto alla direzione intrapresa. E questo con due fondamentali preoccupazioni: quella per la "effettiva" traslazione al giudice ordinario della giurisdizione in materia di lavoro pubblico e quella per la compatibilità fra i costi della contrattazione collettiva e gli equilibri di finanza pubblica.

L'idea di fondo era che la "effettività" delle situazioni sostanziali riconosciute ai lavoratori non potesse prescindere dal confronto con le norme costituzionali, troppo a lungo neglette, che imponevano di costruire una solida coerenza fra i costi dello Stato sociale e le dinamiche della spesa pubblica. Oggetti, tutti, dei quali troppo poco ci si era, in precedenza, occupati in ambiente giuslavoristico, quasi che il diritto del lavoro non debba, quotidianamente, fare i conti - pena la sua "ineffettività" - con le impostazioni e con i vincoli di una politica economica che cerchi, fra difficoltà di ogni genere, di accrescere il reddito e l'occupazione.

È in questa stagione che nacque l'idea di fondare "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", di cui Massimo fu parte decisiva.



L'elaborazione del "testo unico sul lavoro pubblico", che egli sostenne e che figura come specifico obbligo di legislazione delegata nella legge n. 50 del 1999, lo avrebbe visto protagonista, nei prossimi mesi, di un'opera di razionalizzazione; un'opera destinata a viaggiare in parallelo con la definizione di un altro disegno, cui pure aveva partecipato e che riguarda, da una parte, il decentramento di funzioni statali a regioni ed enti locali e, dall'altra, la riforma dell'amministrazione dello Stato centrale.

Il più recente impegno di Massimo è stato per il Patto sociale e il Piano dell'occupazione, dove pure è riuscito ad introdurre la cultura nuova dell'unità delle regole fra "privato" e "pubblico", con il Ministero del lavoro ricondotto a quel ruolo di "amministrazione delle politiche del lavoro", da tempo ormai smarrito.

Chi ha conosciuto Massimo in amicizia ha avuto la precisa idea che lui fosse maturo per assumere, in un tempo non lungo, probabili responsabilità di governo. In questo senso, Massimo rappresentava la "classe politica di nuova generazione", per cui il suo assassinio è anche un messaggio di intimidazione verso quanti cercano di cambiare i codici tradizionali della politica, che è fatta - per gli autentici servitori dello Stato - di lavoro e sacrificio quotidiano, spesso oscuro, sempre disinteressato.

Lo ricorderemo come uomo mite ma profondamente determinato, dolcemente ironico, lucido e colto: come amico, come compagno di tante avventure intellettuali, come anticipatore di idee, progetti, iniziative destinati a restare e a dar frutto. Lo ricorderemo, insieme alle persone a lui più care di sé stesso, la moglie Olga e la figlia Valentina, cui va tutta la nostra stima e la nostra umana simpatia.

Vigileremo e lavoreremo, con la tenacia e la convinzione di Massimo, affinché la violenza che lo ha colpito non abbia il sopravvento sui valori che con Lui abbiamo condiviso.

---

*Dal sito internet*

*<http://www.dirittodellavoro.it/public/current/miscellanea/DAntona.htm>*

*Pubblicato anche sul fasc. 2/99 della rivista*

*Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*

*Giuffrè Editore*

## **"PREMIO MASSIMO D'ANTONA" MIGLIORI TESI IN DIRITTO DEL LAVORO**

### **Approvato il bando**

Per onorare la memoria di Massimo D'ANTONA, docente di diritto del lavoro all'Università "La Sapienza" di Roma e consigliere del Ministro del lavoro ucciso da un commando terrorista il 20 maggio del 1999, e al fine di favorire lo sviluppo degli studi sui problemi del lavoro e dell'esperienza sindacale, la "Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)" destina premi/borse di studio per le migliori tesi in diritto del lavoro.

La destinazione dei premi/borse di studio avviene tramite bando di concorso pubblico la cui partecipazione è riservata ai dipendenti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ai soci della Fondazione, a quanti diventino soci ai sensi dell'articolo 4 dello Statuto della Fondazione, nonché ai rispettivi figli.

Il Bando è stato approvato dal Consiglio d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus) in data 30 ottobre 2013.

Tutte le informazioni sul sito: [www.fondazionedantona.it](http://www.fondazionedantona.it)

## Hanno collaborato a questo numero

**Giorgio ALLEGRINI**  
**Tiziano ARGAZZI**  
**Cecilia AVANZI**  
**Gianna Elena DE FILIPPIS**  
**Fabrizio DI LALLA**  
**Palmina D'ONOFRIO**  
**Annunziata ELIA**  
**Roberto LEARDI**  
**Dario MESSINEO**  
**Claudio PALMISCIANO**  
**Stefano OLIVIERI PENNESI**  
**Rosa RUBINO**  
**Stefano STEFANI**

---

### **LAVORO@CONFRONTO**

*Via Quintino Sella, 23 - 00187 Roma*

[www.lavoro-confronto.it](http://www.lavoro-confronto.it)

[lavoro-confronto@fondazionedantona.it](mailto:lavoro-confronto@fondazionedantona.it)

Rivista on line non periodica della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)

Direttore Editoriale

**Claudio PALMISCIANO**

Direttore Responsabile

**Renato NIBBIO**

Capi Redattori

**Palmina D'ONOFRIO, Annunziata ELIA**

Redazione

**Michele CAVALIERE, Fabrizio DI LALLA, Roberto LEARDI, Dario MESSINEO, Claudio PALMISCIANO, Stefano OLIVIERI PENNESI, Elena RENDINA**

*La Rivista LAVORO@CONFRONTO è realizzata unicamente su supporto informatico e diffusa unicamente per via telematica ovvero on-line; l'Editore non ha fatto domanda di provvidenze, contributi o agevolazioni pubbliche e non consegue ricavi dall'attività editoriale.*