

# BREVI RIFLESSIONI SUL “JOBS ACT” DI MATTEO RENZI NONCHÉ SULLO SCONCERTANTE ARTICOLO 14 DEL DECRETO LEGGE N. 145 DEL 2013

FRANCESCO PAOLO ROSSI\*

1. Quel che va subito segnalato è che il commissario “per l’occupazione e gli affari sociali” dell’Unione europea, LASZOL ANDOR, in missione a Roma il 9 gennaio 2014, ha dichiarato che il *Jobs Act* di Renzi va “nella direzione auspicata dalla stessa Unione europea”. Esso, però, per incidere soprattutto sull’occupazione, specie quella giovanile, andrà definito nei contenuti normativi anche riguardo alla connessa spesa pubblica vale a dire dovendo poter contare su veri e propri investimenti finanziari. Secondo il commissario Andor, “il gap generazionale tra i disoccupati” dovrà essere risolto superando la eccessiva segmentazione del mercato del lavoro.

Ebbene, ciò che è stato prospettato si appunta, in particolare, sull’assegno universale per chi perde il posto di lavoro, anche per chi attualmente non ne avrebbe diritto, con l’obbligo, di contro, di seguire un corso di formazione professionale e di non rifiutare più di una nuova proposta di lavoro. Alla previsione, poi, di una “Agenzia Unica Federale”, che coordini i centri per l’impiego, la formazione e l’erogazione degli ammortizzatori sociali, si appunta l’eliminazione dell’obbligo di iscrizione alle Camere di Commercio, le cui funzioni andrebbero assegnate a Enti territoriali pubblici, annullando in tal modo ogni forma di corporazione. Inoltre, appare davvero rilevante la prospettazione del superamento della figura del dirigente pubblico con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e, al tempo stesso, della riduzione delle varie forme contrattuali di prestazioni lavorative in favore di un terzo. Quest’ultima prospettiva dovrebbe potersi realizzare attraverso un contratto di inserimento a tempo indeterminato a tutele crescenti, avuto riguardo, in particolare, all’applicazione dell’art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Comunque, l’impegno politico sarebbe quello dell’emanazione, entro otto mesi dal gennaio 2014, di un codice del lavoro, che racchiuda e semplifichi la disciplina legislativa attualmente vigente.

\* Professore emerito di diritto del lavoro dell’Università Ca’ Foscari di Venezia e coordinatore scientifico del Centro Studi Aniv di diritto della previdenza sociale G. Billia.

Determinanti ai fini delle relazioni sindacali e ancor più delle relazioni industriali, sono le iniziative di legge sulla rappresentatività sindacale nonché sulla inclusione di rappresentanti eletti direttamente dai lavoratori nei consigli di amministrazione delle grandi aziende.

2. E veniamo all'impegno di imporre legislativamente l'esigenza della "trasparenza" delle azioni e delle attività delle Amministrazioni pubbliche, dei partiti e dei sindacati, i quali tutti hanno il sacrosanto e ineludibile dovere di rendere note, mediante pubblicazione online, ogni entrata e ogni uscita, in modo chiaro, preciso e circostanziato.

Per quanto riguarda le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, occorre ricordare che l'art. 39 della Costituzione non consente di affermare come la disciplina sulla rappresentatività sindacale sarebbe di spettanza delle stesse organizzazioni e non del legislatore. La verità è che per poter essere rappresentativi ogni sindacato ha l'obbligo costituzionale di veder riconosciuta per legge la democraticità del suo statuto e ottenere, quindi, la personalità giuridica, la quale comporta di necessità la trasparenza dell'intera gestione anche finanziaria della sua stessa organizzazione. E invero, la Costituzione statuisce che una legge debba obbligare ciascun sindacato alla registrazione presso definiti uffici pubblici per essere legittimato ad operare dopo che questi ultimi abbiano compiuto un esame responsabile di ciascun statuto che effettivamente sancisca «un ordinamento interno a base democratica». D'altronde, soltanto il possesso della personalità giuridica da parte dei sindacati registrati consente loro di stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali i relativi contratti si riferiscono.

L'impovertimento della società italiana ha cause lontane di sindacalizzazione dell'azione politico-partitica che vide nell'introduzione della pensione di anzianità dei lavoratori, dapprima dipendenti e, successivamente, dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (legge n. 1047 del 1957) nonché dei pescatori autonomi e associati (legge n. 250 del 1958), degli artigiani (legge n. 463 del 1959) e dei commercianti (legge n. 613 del 1966), a dispetto e contro l'ultimo comma, oggi modificato, dell'art. 81 della Costituzione.

Quella pensione di anzianità, introdotta nel 1965, abrogata nel 1968 e reintrodotta nel 1969, non prevede alcuna maggiorazione di contribuzione dovuta al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, mentre, in seguito, risultò irrisorio il pagamento all'Inps del contributo dovuto in base alla legge del giugno 1974 (con riapertura dei termini addirittura fino al 1999) in materia di ricostruzione e di regolarizzazioni di numerosissime posizioni assicurative a fini pensionistici in favore di *ex* dipendenti di partiti politici e sindacati. La cultura del pensionamento anticipato, non previsto dalla Costituzione, rispetto a quello di vecchiaia, previsto invece dalla Costituzione, è stata la causa prima dell'erogazione di pensioni di anzianità con coperture contributive di livello minimo oggi ritenute "di fame". Peraltro,

l'allora pensionamento compatibile con un'attività retribuita - senza interferenze di sorta fra l'uno e l'altra - riversò sul mercato di lavoro forze che operarono una massiccia concorrenza e un grave permanente svilimento del concetto stesso di pensione. Bisogna non credere all'esperienza per fingere di ignorare che quei pensionati, specie nelle piccole aziende, che nel nostro Paese erano e restano le più, "locavano" la propria opera a prezzo di favore, facendo assegnamento, appunto, nella forza che era data loro dal trattamento di pensione.

La cultura del pensionamento anticipato ha alimentato tutte quelle relazioni industriali, che, disciplinando le ristrutturazioni delle imprese o la cessazione o il trasferimento di azienda o il fallimento della medesima, hanno concesso, mediante numerosi provvedimenti legislativi, la possibilità di ottenere l'anticipazione del trattamento di pensione di vecchiaia, di regola previsto, a far tempo dal 2002, col compimento del 65° anno di età per gli uomini e del 60° anno di età per le donne, beninteso dopo la cessazione del rapporto di lavoro.

3. Senonché, al momento, la priorità per il nostro Paese è quella di fornire ai giovani adeguate opportunità, atteso che l'Istat ha comunicato il nuovo record, in negativo a novembre 2013, del tasso di disoccupazione dei giovani fino 25 anni di età, schizzato al 41,6 per cento.

Per il commissario europeo Andor sarà determinante, riguardo al grave predetto fenomeno occupazionale, far partire subito la "Garanzia Giovani", la quale consentirà all'Italia di ottenere da Bruxelles euro 1,5 miliardi nel biennio 2014-2015. L'importanza di fare presto e bene *in subiecta materia* sta anche nel rilievo per cui l'attuale impegno dell'Unione europea è diretto a far rimanere i giovani senza lavoro per un periodo di tempo non superiore a 4 mesi.

Il piano dell'Italia sulla "Youth Guarantee" potrebbe fare la differenza e potrebbe rappresentare - a detta del citato commissario europeo - «una struttura ombrello sotto cui riformare aspetti come quelli che riguardano i centri per l'impiego e la formazione». Per un'efficacia politica territoriale del lavoro, poi, i predetti centri per l'impiego dovranno trovare una più razionale ed economicamente più vantaggiosa riorganizzazione attraverso questa nuova idea istituzionale del collocamento dei medesimi all'interno delle sedi provinciali e zonali dell'Inps. Tale Istituto può ben aprire un apposito "sportello", presso il quale il lavoratore disoccupato potrebbe non solo veder accolta la sua domanda di relativa prestazione economica, ma altresì avere immediate notizie sull'offerta di formazione professionale nonché sulle attuali opportunità di utile occupazione con riferimento anche al più vasto mercato europeo del lavoro. L'istituzione di una prospettata "Agenzia Unica Federale" non verrebbe a sostenere spese per l'azione di coordinamento e di indirizzi operativi dei centri per l'impiego, posto che la struttura tecnico-amministrativa dell'Inps è sicuramente idonea a far da spalla alle funzioni specifiche attribuibili all'Agenzia. D'altro canto, il personale dei centri per l'impiego manterrebbe il posto di lavoro con il solo trasferimento nelle sedi pro-

vinciali e zonali dell'Inps, poste nel loro stesso territorio. Si tratta di un'idea nuova con zero difficoltà di tradurla in atti concreti.

Vero è che l'Inps, dopo le avvenute incorporazioni dell'Inpdap ed Enpals e dopo il varo degli ultimi decreti ministeriali di attuazione del Piano industriale 2014-2016, sta predisponendo il documento - da presentare, entro il mese di marzo 2014, al ministro del Lavoro -, nel quale verrebbero formalizzati obiettivi interessanti. Così, l'organigramma di vertice verrebbe reso più compatto con 31 dirigenti generali, mentre le direzioni centrali risulterebbero quasi dimezzate nel numero di 15. La prospettiva è anche quella di estendere la funzionalità della centrale unica acquisti all'intero Istituto con l'emanazione dei nuovi regolamenti di contabilità e una complessiva rivisitazione della rete delle sedi territoriali. Secondo il presidente dell'Inps, Antonio Mastrapasqua, si tratterebbe di un'occasione unica, nel senso che si sarebbe entrati nella fase più importante: «la definizione degli obiettivi di riorganizzazione accompagnata da una pianificazione economico-finanziaria che avrà una programmazione sul prossimo triennio».

Nella formulazione del piano in parola è prevista un'analisi specifica sull'evoluzione quantitativa e qualitativa dei dipendenti in servizio, un'analisi propedeutica alla gestione delle future politiche di mobilità e formazione, che potrebbero interessare lo stesso personale dei centri per l'impiego.

Il presidente Mastrapasqua, d'altro canto, ha precisato che «la nuova mappa delle sedi dovrà essere georeferenziata rispetto alle esigenze economiche e territoriali. Anche in questo senso vogliamo adottare soluzioni che poi possono combinarsi funzionalmente con le articolazioni di altri enti come l'Agenzia delle Entrate, Equitalia, l'Inail. Soprattutto questo piano industriale dovrà contenere un'attenta analisi dell'impatto sociale, per le "rilevanti e delicate ricadute sul sistema complessivo del Welfare, conseguenti a tale operazione di riassetto con particolare riferimento alla qualità dei servizi da erogare all'utenza", uso le opportune parole del ministro Giovannini per segnalare l'importanza dell'occasione».

L'auspicio, che una tale occasione possa far pervenire Governo e Parlamento a incorporare nell'Inps, a costo zero, i centri per l'impiego, è formulato nella convinzione e nella logica di una saggia indicazione per il nuovo piano *spending review* nell'attuazione della riforma dei centri per l'impiego medesimi.

4. Esposti con brevità comunicativa, i contenuti più rilevanti del Jobs Act di Renzi ci vediamo costretti ad affrontare una "dereistica" (*de re*: fuori dalla realtà) disposizione normativa sulle "misure di contrasto al lavoro sommerso e irregolare", di cui all'art. 14 del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, così rubricato: «Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015».

Il nostro stupore, accresciuto da una triste meraviglia per l'uso sconcertante di

una novella a contenuto normativo non giustificabile come “intervento urgente” nel piano “Destinazione Italia”, ci ha sollecitato a ricercare le ragioni politiche che avrebbero costituito fonte di detta novella.

L’art. 14 in parola, dunque, afferma come le predette inerenti misure sarebbero destinate «al fine di rafforzare l’attività di contrasto del lavoro sommerso ed irregolare e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro».

Ebbene, l’attività di contrasto è subito indicata con un irragionevole e ingiustificabile aumento dell’importo delle sanzioni amministrative e delle somme aggiuntive di cui alla legge n. 73 del 2002 e al d.lgs. n. 81 del 2008. In più non sarebbe ulteriormente ammessa la procedura di diffida di cui all’art. 13 del d.lgs. n. 124 del 2004.

Tutto ciò sarebbe finalizzato a ottenere «maggiori introiti derivanti dall’incremento delle sanzioni» allo scopo di realizzare «una maggiore efficacia della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale». La disposizione, poi, di cui alla lettera d) del primo comma dell’art. 14 *de quo*, è diretta, in modo davvero sorprendente, a incidere, fin quasi ad annullarla, sulla funzione istituzionale dell’Inps e dell’Inail di vigilanza in materia di contribuzione previdenziale e di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Il Governo non può aver dimenticato, *in subiecta materia*, la direttiva costituzionale di cui all’art. 38, quarto comma, secondo la quale - giova ricordarla - : «Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato».

L’attività di vigilanza contro il lavoro sommerso e irregolare e quella specifica di tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro sono attività istituzionalmente e indissolubilmente collegate all’esistenza stessa funzionale dell’Inps e dell’Inail. Si tratta di cosa inconfutabile e imm modificabile con un provvedimento che verrebbe ad innestarsi, privo dei tratti «straordinari di necessità e d’urgenza», a danno delle gestioni di previdenza sociale dei predetti Istituti di diritto pubblico, di assoluta rilevanza costituzionale. E allora, perché è stata formulata la novella in parola quando è ben nota l’efficacia dell’azione ispettiva di detti Enti? Forse per frenare o quasi bloccare una tale azione dando probabilmente così risposta a ventilate pressioni fatte agli apparati ministeriali dalle maggiori organizzazioni imprenditoriali dei vari settori della produzione e dei servizi di “non disturbare il manovratore della crescita dell’attuale politica economica del Paese”. Impressionare, però, il medesimo manovratore con un regime sanzionatorio capace di condurre la coinvolta piccola o media impresa alla rottamazione finanziaria.

È costituzionalmente vietato al Governo e al Parlamento di creare artatamente condizioni operative che possono generare concorrenza sleale e forme subdole di illegalità in aperto contrasto con l’utilità sociale.

In conclusione, denunciando attraverso l’Aniv l’illegalità costituzionale della novella di cui al citato art. 14 del d.l. n. 145 del 2013, invitiamo la Presidenza della Repubblica e il presidente del Consiglio dei Ministri a riflettere, in modo responsabile, su tutto quanto sopra esposto.

## RIASSUNTO

L'Autore presenta i contenuti più rilevanti del Jobs Act del Segretario del Partito Democratico Matteo Renzi e formula considerazioni e suggerimenti in particolare sulla riforma dei centri per l'impiego. Denuncia, poi, la sconcertante disposizione normativa di cui all'art. 14 del d.l. n. 145 del 2013 in materia di vigilanza ispettiva riguardo al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare nonché di tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro. Il tentativo del Governo sarebbe quello, in definitiva e a ben vedere, di bloccare l'attività ispettiva dell'Inps e dell'Inail dando assicurazione alle forze imprenditoriali di un rallentamento delle visite degli ispettori di vigilanza, che potrebbero applicare recuperi anche contributivi con l'applicazione di sanzioni maggiorate in modo eccessivo e ingiustificabile.

## SUMMARY

The Author presents the most relevant aspects of the Jobs Act of the Secretary of the Democratic Party Matteo Renzi and formulates considerations and suggestions in particular on the reform of job centres. He then reports on the disconcerting regulatory provisions referred to in art. 14 of legislative decree no. 145 of 2013 in the field of inspection monitoring regarding the phenomenon of undeclared and irregular work well as safety protection in the workplace. The attempt of the government would be, ultimately and requiring due definition, to block the inspections of INPS (national social welfare institute) and INAIL (national insurance institute for accidents at work) giving assurances to the entrepreneurial forces of a slowdown in supervisory visits by inspectors, which could also apply contribution recoveries with the application of sanctions increased in an excessive and unjustifiable manner.