

LE ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUL LAVORO IN UN'EPOCA DI RELAZIONI INDUSTRIALI CHE CAMBIANO*

FRANCESCO PAOLO ROSSI**

SOMMARIO

1. Cultura della legalità e giustizia sociale. - 2. L'esigenza di armonizzare il controllo delle imposte dovute con il controllo degli obblighi relativi alla contribuzione previdenziale. - 3. Agguagliare la figura civile dell'ispettore di vigilanza a quella militare della guardia di finanza per la loro medesima funzione ispettiva pubblica. - 4. La pretesa di più lavoro per rispondere a maggiore produttività nell'ambito di una competitività aggressiva senza frontiere. - 5. La nuova organizzazione del lavoro con un sindacato partecipativo impegnato sul territorio e per una gestione, socialmente migliore, di ogni singola azienda.

1. Cultura della legalità e giustizia sociale

La sfida per il riscatto del sistema Italia, specificamente per quanto riguarda l'attuale mutamento delle relazioni industriali, si appunta anzitutto sullo sconcertante fenomeno del rifiuto, da parte di molti, di osservare le regole nazionali e comunitarie con evidente danno per la coesione sociale.

Difettiamo, per vero, di una spinta culturale alla legalità, concepita come seme di sviluppo etico-intellettuale di tutta una gioventù, oggi purtroppo prigioniera di rilassati costumi di vita.

È l'aspirazione ad un nuovo umanesimo del lavoro che imporrebbe la diffusione nell'opinione pubblica della cultura della legalità, quale valore politico della persona e mai nei termini di valenza economica delle cose. In relazione, poi, alle diverse tipologie dei rapporti di lavoro, ogni forma di riscatto socio-economico

* Relazione presentata al Forum ANIV su *Le attività di vigilanza sul lavoro nell'epoca della sfida per il riscatto del sistema Italia*, tenutosi a Pugnochiuso dal 28 al 30 maggio 2012.

** 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".

si universalizza sempre più, soprattutto nel contesto del processo di globalizzazione, verso la comunità umana e non certo in forza della tecnica o della finanza, le quali, a ben vedere, sono tutt'al più cause strumentali e non fondamentali delle multiformi vicende, anche di sofferenza, dei popoli. Occorre, dunque, l'universalità della ricerca della sicurezza e del sollievo dal bisogno nella solidarietà non solo nazionale, ma anche europea e comunque internazionale. Per la dignità della persona, inoltre, non può consentirsi una diminuzione della stessa solidarietà nei diversi richiamati campi di riferimento, proprio perché finirebbe per fare, da controcanto, lo spegnimento della cultura della legalità con conseguente alterazione, in modo fortemente negativo, della competitività di ogni sistema-paese, rendendo meno fertile il terreno su cui incidono le legislazioni del lavoro, le politiche sindacali e la creazione di nuovi lavori soprattutto per i giovani.

Gli scandali, narratici quasi quotidianamente dai diversi mezzi di comunicazione, fornirebbero questo distorto convincimento, secondo cui sarebbe possibile, nell'attuale momento storico, essere ricchi senza lavorare e, invece, restare poveri o quasi pur lavorando. Qui la riflessione sulla democrazia investe a pieno la giustizia sociale insieme con la pretesa politica di un'equa distribuzione delle risorse e di efficienti servizi pubblici nei settori della sanità, dei trasporti, dell'ambiente, della previdenza e della sicurezza nei luoghi di lavoro. In ogni caso, il lavoro non potrà mai perdere la sua centralità nella questione sociale soprattutto in un contesto industriale, nel quale molti ambiti lavorativi sono addirittura sconosciuti, mentre lavori, definiti come tali dalla tradizionale concezione, appaiono obsoleti e socialmente marginali.

È utile rammentare, però, che l'Uomo resta sempre soggetto del lavoro: compie diverse azioni che appartengono al processo del lavoro e sono tutte volte alla realizzazione della sua umanità, al compimento della vocazione ad essere persona, che gli è propria a motivo della stessa umanità.

Ecco che la cultura della legalità rafforza il volto umano del lavoro e concorre a diffondere le garanzie di libertà democratiche nella piena attuazione della giustizia sociale.

2. L'esigenza di armonizzare il controllo delle imposte dovute con il controllo degli obblighi relativi alla contribuzione previdenziale

Le riflessioni che precedono si stagliano sullo sfondo di una meditazione ontologica volta a denunciare *apertis verbis* l'inaccettabilità dei danni sociali che si provocano, ogniquale volta, per motivi non manifesti, riforme legislative, entrate in vigore, restino inapplicate.

Un esempio eclatante per un danno all'Erario di diverse decine di miliardi di euro torna ad essere prospettato in materia di mancato trasferimento al giudice tribu-

tario di tutto il contenzioso previdenziale, giusto quanto statuito dal D.Lgs. 2 settembre 1997, n. 314, recante norme su «armonizzazione, razionalizzazione e semplificazione delle disposizioni fiscali e previdenziali concernenti i redditi di lavoro dipendente e dei relativi adempimenti da parte dei datori di lavoro».

L'entrata in vigore di tale decreto era stato stabilito dall'art. 9 a partire dal 1° gennaio 1998¹. D'altra parte, in forza della incontestabile rilevanza della natura giuridica dei contributi previdenziali e dei premi nell'ambito dell'ordinamento tributario, le implicazioni legali di tratto giurisdizionale sono rimaste confermate dall'art. 3 *bis*, primo comma, lett. *a*), della legge di conversione, con modifiche, 2 dicembre 2005, n. 248, del D.L. n. 203 del 2005, che ha novellato l'art. 2 del D.Lgs. n. 546 del 1992 mediante l'inserimento, dopo le parole: «tributi di ogni genere e specie», del seguente inciso: «comunque denominati». Pertanto, detto ultimo articolo, rubricato come “oggetto della giurisdizione tributaria”, risulta oggi così formulato:

«1. Appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, comunque denominati, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, nonché le sovrimposte e le addizionali, le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, gli interessi e ogni altro accessorio (...)».

Pertanto, quel che deve essere denunciato è che la disposizione testè riportata ha mutato, ampliandoli ulteriormente, i limiti oggettivi della giurisdizione tributaria, imponendo come a quest'ultima spetti di decidere su tutte le controversie anche previdenziali, concernenti, per l'appunto, «i tributi di ogni genere e specie comunque denominati»².

È davvero sconcertante rilevare come, a livello di giurisprudenza di legittimità³, il tema in discorso abbia avuto una trattazione responsabile circa l'effettività dell'equiparazione dell'obbligazione contributivo-previdenziale all'obbligazione

1 Sull'argomento, si veda: F.P. ROSSI, *Al giudice tributario il contenzioso in materia di contributi e premi*, in *Rivista INAIL*, fascicolo n. 6/1999, I, p. 981 ss.; IDEM, *La previdenza sociale*, in *Enciclopedia giuridica del lavoro*, diretta da G. Suppiej, vol. 9, settima edizione, Padova, 2000, p. 62; IDEM, *La previdenza e l'assistenza obbligatoria*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, vol. 15**, seconda edizione, Torino, 2001, p. 5 ss. e, per l'argomento specifico, p. 25 ss.; IDEM, *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione tributaria: reddito da lavoro e imposte contributi e premi*, in *Rivista INAIL*, fascicolo n. 1/2009, p. 69 ss.

2 Nel tempo, abbiamo avuto modo di conoscere, in data 3 gennaio 2002 e per via e-mail, il pensiero del compianto amico e collega Marco Biagi, il quale affermò che non avrebbe mancato di sostenere nelle sedi opportune la nostra prospettazione riguardante “l'esigenza politico-costituzionale del trasferimento al giudice tributario delle controversie in materia di contributi e premi”. E neppure è mancata l'occasione di portare a conoscenza del nostro studio sulla materia *de qua* la Prof.ssa Elsa Fornero, attuale ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, a seguito di un articolo della stessa, concernente l'istituto della contribuzione previdenziale, pubblicato nel quotidiano *IL SOLE 24 ORE*.

3 Alla Corte di Cassazione, Sezioni unite, che già si era pronunciata, con la sentenza 27 giugno 2003, n. 10232, in merito all'equiparazione dell'obbligazione contributiva a quella tributaria, ha fatto seguito, da ultimo, la sentenza 28 aprile 2011 - 25 maggio 2011, n. 20845, della Corte di Cassazione, sez. III pen., nella quale è stata riaffermata, in modo inequivoco, la natura tributaria dei contributi previdenziali.

tributaria, che avrebbe dovuto così impegnare i Governi dell'Italia, che si sono succeduti dal 1998 ad oggi, ad assumere una ferma determinazione politica nella direzione della convenienza erariale d'interesse pubblico coll'attribuire al giudice tributario tutte le controversie in materia di contributi e premi.

Conferma della fondatezza delle valutazioni or ora espresse è tratta, con tutta immediatezza, dalle vicende riguardanti le risorse da trovare per giungere ad avviare una seria riforma degli ammortizzatori sociali nel corso degli incontri tra Governo e parti sociali in tema di mercato del lavoro⁴. E invero, ove si fosse attuato il combinato disposto degli articoli 6 del D.Lgs. n. 314 del 1997 e 2 del D.Lgs. n. 546 del 1992, le disposizioni in materia di riordino della giustizia tributaria, di cui all'art. 39, comma 12, del D.L. n. 98 del 2011, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, avrebbero potuto comportare incrementi significativi alle casse dell'Erario a seguito della chiusura di controversie previdenziali entro i limiti e alle condizioni che ben si sarebbero potuti dettare specificamente nella materia *de qua*. Vale segnalare come la definizione *ex lege* di 120mila controversie con il Fisco abbia fruttato allo stesso Erario, in un tempo relativamente breve, la non indifferente somma di oltre 138milioni di euro. A fronte di un quadro povero di risorse pubbliche e di riforme non più rinviabili specie nel terreno previdenziale della tutela dei redditi dei lavoratori, continuano a galleggiare sorprendentemente, per controversie sui contributi dovuti all'INPS e all'INAIL, circa 40miliardi di euro nel contesto della giurisdizione ordinaria del lavoro, dove non operano né la conciliazione giudiziale, né la transazione fiscale col contribuente fallito.

Il Governo della Repubblica non può consentire che il debitore del contributo previdenziale resti discriminato rispetto al debitore del Fisco in relazione a benefici di legge, che riducono soltanto in favore di quest'ultimo l'importo del debito dovuto. Lo impone l'art. 3 della Costituzione!

3. Agguagliare la figura civile dell'ispettore di vigilanza a quella militare della guardia di finanza per la loro medesima funzione ispettiva pubblica

Il tema del "Forum 2012" e quello della presente relazione hanno un identico tratto argomentativo, che ha per oggetto l'iniziale riferimento alle «attività di vigilanza sul lavoro». L'attività ispettiva, espressa al plurale, si indirizza al "lavoro" per la realizzazione di quell'interesse generale, che l'insieme delle discipline legislative nazionali e comunitarie proclama, costituendo così un unico ordina-

⁴ Per giungere a un accordo sul passaggio al nuovo regime degli ammortizzatori sociali, il Governo avrebbe messo sul tavolo delle trattative risorse finanziarie intorno ai 2,5miliardi di euro, consentendo altresì ad allungare al 2017 l'entrata in vigore dell'inerente riforma.

mento giuridico delle tutele dei lavoratori contro i rischi degli infortuni e delle malattie professionali e con riguardo ai loro diritti inviolabili per il pensionamento pubblico e per la difesa previdenziale dei corrispondenti redditi da lavoro. Cosicché, la vigilanza si appunta, per un verso, sul controllo dell'osservanza delle norme, di fonte comunitaria, dettate per la prevenzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro e, per un altro verso, sulla certazione del regolare adempimento degli obblighi contributivi da parte dei soggetti debitori. In forza di quanto statuito, poi, dall'art. 38, comma quarto, della Costituzione, lo Stato provvede ad attuare i predetti compiti istituzionali attraverso, rispettivamente, l'INAIL e l'INPS.

Riaffermato a pieno tale disposto costituzionale, che, per un verso, nega legittimità al mantenimento alle Aziende sanitarie locali dell'inconsistente servizio della prevenzione antinfortunistica e, per un altro verso, nullifica in radice ogni, sia pure embrionale, tentativo dell'Agenzia delle entrate di costituire un proprio corpo ispettivo per attività istruttorie esterne sul lavoro, è da dire che "le attività di vigilanza sul lavoro" devono restare nella competenza istituzionale dei predetti Enti previdenziali, appositamente predisposti dallo Stato per provvedere anche ai compiti di controllo e di accertamento nelle materie di cui trattasi. Del resto, la disposizione di cui all'art. 38, primo comma, della legge di conversione n. 133 del 2008, relativa ai controlli sul corretto adempimento degli obblighi di natura fiscale e contributiva, non può che essere interpretata nella logica della richiamata direttiva costituzionale, che impedisce sovrapposizioni di corpi ispettivi di organismi deputati a funzioni diverse per la realizzazione delle norme fiscali, da un lato, e previdenziali, da un altro. Non sono più ammesse scomposte mescolanze di identiche attività di controllo sul lavoro e ciò in logica conseguenza politica della filosofia accolta per l'emanazione dei Decreti-legge così detti "Salva Italia" e "Cresci Italia". Ma v'è di più. A mettere in scacco le nuove forme di controllo preventivo è stato, nel marzo 2012, l'uscente Garante della *privacy*, Francesco Pizzetti, nel corso dell'illustrazione dei sette anni di attività del collegio. Egli, infatti, ha sostenuto che si sono comprensibili le ragioni che hanno indotto il Governo a contrastare la piaga dell'evasione fiscale con il potenziamento del sistema *Serpico*, in grado di controllare i più piccoli movimenti finanziari dei contribuenti, ma deve anche comprendere come tali attività producano «strappi forti allo Stato di diritto e al concetto di cittadino che ne è alla radice»⁵. Ha avvertito, inoltre, di far attenzione ai bollini di qualunque colore siano, facendo così riferimento alla proposta del direttore dell'Agenzia delle Entrate, Attilio Befera, di assegnare agli esercizi commerciali in regola con il Fisco un

5 La stampa nazionale ha avuto commenti positivi sulla relazione del Garante della *privacy*, come, ad esempio, quello di O. GIANNINO con l'articolo di fondo: *Gli evasori. I sudditi e lo Stato di diritto*, in *Il Messaggero* del 14 marzo 2012, nonché i commenti di E. DE MITA, *L'emergenza non può giustificare le eccezioni*, e di A. CHERCHI, *Privacy, il Fisco sotto accusa*, in *IL SOLE 24 ORE*, p. 23 (Norme e Tributi), di mercoledì 14 marzo 2012.

“certificato” visibile di buona condotta, vale a dire una sorta di bollino, appunto. A ben vedere, l’ammonizione di Pizzetti ha toccato l’attività di acquisizione di dati da parte del Fisco indipendentemente da ogni indagine, posto che, agendo in tal modo, si finirebbe col trattare i cittadini da sudditi. «È proprio dei sudditi - ha osservato il Garante - essere considerati dei potenziali mariuoli. È proprio dello Stato non democratico pensare che i propri cittadini siano tutti possibili violatori delle leggi. In uno Stato democratico, il cittadino ha diritto di essere rispettato fino a che non violi le leggi, non di essere sospettato *a priori*».

Sul punto, qualsiasi improvvisazione da parte di chi non ha fatto esperienza nell’ accertamento ispettivo, concernente specificamente la contribuzione dovuta per l’effettiva attività di lavoro eseguita, porrebbe il cittadino coinvolto nella spregiata posizione di suddito.

L’armonizzazione delle disposizioni fiscali e previdenziali, che la riforma del D.Lgs. n. 314 del 1997 impone, tende ad agguagliare la figura civile dell’ispettore di vigilanza a quella militare della guardia di finanza per la loro medesima funzione ispettiva pubblica. Un balzo in avanti, come sfida per il riscatto del sistema Italia, potrebbe così verificarsi in forza di due interventi del legislatore italiano e precisamente: il primo, con l’attribuzione al giudice tributario delle controversie in materia di contributi e premi, sollevando, nel contempo, il giudice del lavoro da un pesante contenzioso che è una sicura concausa della lungaggine, non più giustificabile, della giustizia civile da affermare specie nei confronti dei lavoratori ricorrenti avverso licenziamenti loro intimati⁶. D’altro canto, per chi ha vissuto le fasi giudiziali istruttorie delle controversie previdenziali, ha avuto modo di constatare come, il più delle volte, l’interrogatorio, in qualità di testimone nel rito del lavoro, dell’ispettore che ha redatto il contestato verbale di accertamento, si risolve in una dichiarazione confermativa del contenuto del medesimo. Tutto ciò costa allo Stato e, quindi, alla collettività, determinando in

6 L’importanza determinante che ha la giustizia per la competitività del nostro Paese è stata ribadita dal presidente del Consiglio, Mario Monti, dopo il vertice del 13 marzo 2012 con la cancelliera tedesca Angela Merkel, il quale ha ammonito in ordine al fatto che, «se in un territorio non c’è giustizia, vuol dire che non c’è attrattività economica». L’attuale azione del Governo, del resto, sta andando in una giusta direzione, muovendo, ad esempio, verso il funzionamento del “tribunale delle imprese” nonché per l’emanazione di nuove norme sulla concussione e per il ricorso alla mediazione col fine di rendere i tribunali alleggeriti rispetto al carico di controversie aventi un minor peso socio-economico. Il rappresentante dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), Pier Carlo Padoan, in un’audizione in commissione Bilancio della Camera dei Deputati, ha sostenuto, con riguardo al progresso economico, che la corruzione e la lentezza della giustizia frenano la crescita e costituiscono veri e propri ostacoli per la competitività di un qualunque Paese, civile e moderno. Ed è vero che il problema principale di uno Stato sottosviluppato e, quindi, arretrato è rappresentato proprio dalla mancanza di un valido ordinamento giuridico, capace di proteggere tanto la proprietà privata, quanto l’attività produttiva delle imprese. Nel vertice, in tarda sera, del 15 marzo 2012 tra il Presidente Monti e i leader dei partiti Alfano, Bersani e Casini v’è stata convergenza nell’affidare al ministro della Giustizia, Paola Severino, in materia anticorruzione, la predisposizione di un concertato emendamento all’inerente disegno di legge all’esame della Camera dei Deputati. In tale occasione, inoltre, si è confermato l’impegno a introdurre speciali disposizioni nel testo di riforma del mercato del lavoro al precipuo scopo di accelerare i processi nel rito del lavoro.

più veri e propri disagi organizzativi in seno alla Pubblica Amministrazione per la parte impegnata in attività esterna di vigilanza e di controllo.

L'auspicato secondo intervento dovrebbe incidere sullo stato giuridico dell'ispettore di vigilanza, riconoscendo al medesimo la figura di ufficiale giudiziario al pari di quella rivestita dall'ispettore ministeriale del lavoro e attribuendogli funzioni di collaborazione operativa in tutti i casi di conciliazione giudiziale avanti il giudice tributario, ma anche nelle ipotesi di transazione fiscale e contributiva col contribuente fallito.

4. La pretesa di più lavoro per rispondere a maggiore produttività nell'ambito di una competitività aggressiva senza frontiere

La presente relazione, che colloca le attività di vigilanza in un tempo di sfida per il riscatto del sistema Italia, non abbraccia le problematiche delle relazioni sindacali *tout court*, ma si indirizza esclusivamente a riflettere sul cambiamento in atto delle relazioni industriali. D'altronde, a misurare la crescita economica di un Paese è l'apparato produttivo dell'industria, capace di affermarsi nei diversi mercati continentali, accrescendone le quote di penetrazione e dando ad esse una continuità per serio affidamento. L'alta qualità dei beni prodotti e la serietà professionale di ogni imprenditore costituiscono oggi le condizioni primarie per poter affrontare, con un buon successo, la competizione imposta da un commercio internazionalmente globalizzato e movimentato con raffinati metodi attrattivi. Allora, di una cosa si è certi sul piano della competitività prima ancora che su quello della produttività, ed è che ciò che si produce deve corrispondere non a beni di qualità ordinaria, bensì a risultati di alto valore economico, che solo un gruppo di lavoratori professionalmente motivati è in grado di realizzare. Per consentire a ciascuna azienda, diversificata quanto alla produzione, di raggiungere l'obiettivo di unità organizzativa, strutturata con l'apporto di idee e di competenze di tutti coloro che la compongono, il piano sindacale della relazione industriale va implementato attraverso intese su ogni problematica di gestione interna e propria della stessa singola impresa.

In un simile contesto, decisamente sofisticato per i molteplici fattori interagenti nella vita produttiva dell'azienda, la presenza attiva e responsabile in essa del sindacato riveste il tratto dell'imprescindibilità, senza che possa avere mai rilevanza il numero degli occupati. E la ragione di ciò sta nel fatto che almeno uno di questi ultimi deve avvertire liberamente il dovere sociale di assumere la funzione che è propria del sindacalista, posto che oggi la persona che fa sindacato o è un coimprenditore che difende in primo luogo l'azienda e con essa i posti di lavoro, o non serve alla comunità di appartenenza che lavora e che intende continuare a lavorare. Se dovessimo fornire un raffronto plastico sul cambiamento in atto delle relazioni industriali, potremmo fare riferimento, per una migliore comprensione del

fenomeno, alle moderne squadre di calcio, nelle quali l'allenatore prepara i giocatori a ricoprire iniziali ruoli, ma, poi, si affida alle capacità tecniche e alle intuizioni di ciascuno di loro per movimenti difensivi od offensivi che contrastino sul campo gli avversari. La posta in gioco è sempre la squadra che vince, così come è la produttività commerciata della piccola, media o grande industria che consente maggiori utili e incrementi dei redditi da lavoro dipendente.

In quali termini, allora, va colto il mutamento delle relazioni industriali? La risposta sta tutta quanta nel leggere le nuove esigenze, le nuove sfide e la complessità dei problemi che, in un'epoca di crisi dell'economia reale, sommergono l'intero comparto dell'industria e, in esso, ogni diversificata impresa. Ora, le relazioni di cui si tratta non si muovono più secondo logiche di politica industriale, locale o nazionale o europea che siano, bensì stagnano aziendalmente sulle e nelle questioni di gestione imprenditoriale interna in virtù di un dialogo pragmaticamente concreto e non conflittuale. Interessi patrimoniali degli occupati non potranno più essere tutelati attraverso un processo di sintesi centralizzato, in quanto ogni impresa industriale gioca la sua partita su frontiere territorialmente e geograficamente diverse insieme con progetti di sviluppo suoi propri. Il corpo sindacale da tutelare e difendere è, quindi, l'azienda di appartenenza che respinge ogni irragionevole conflitto per la sua stessa sopravvivenza e, al contempo, a difesa dei posti di lavoro.

Insomma, in un'epoca di difficile crescita economico-finanziaria, sta guadagnando la via del tramonto il contratto collettivo nazionale di lavoro nel settore dell'industria.

5. La nuova organizzazione del lavoro con un sindacato partecipativo impegnato sul territorio e per una gestione, socialmente migliore, di ogni singola azienda

Nel XVI Convegno nazionale dell'ANIV, svoltosi dal 21 al 25 maggio 1997, su "Le nuove sfide"⁷, avemmo modo di rendere avvertiti come tanto la globalizzazione quanto la rivoluzione digitale non potessero restare gestiti autarticamente, né potessero essere pensate con l'idea di semplificarle riduttivamente rispetto ai problemi della disoccupazione e a quelli della formazione professionale mediante un atteggiamento politico di irresponsabile astrazione dai medesimi. E avvertimmo l'impegno di richiamare la massima attenzione sulla circostanza che, se all'epoca si era riscontrata una crescita impressionante dei commerci e delle tran-

7 La nostra relazione ebbe come titolo *Verso Maastricht: politiche per far emergere il sommerso* e venne pubblicata nella *Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali*, fascicolo n. 4-5/1997, p. 527 ss., e nella *Rivista ANIV, L'Ispettore e la Società*, n. 4 del 1997, p. 22 ss.

Tutto ciò, dopo ben 15 anni, resta sconsolatamente valido!

sazioni finanziarie internazionali, ciò che avrebbe dovuto allarmare per l'effetto indiretto di accrescere il fenomeno del lavoro nero, sarebbe stata la liberalizzazione degli scambi e della circolazione dei capitali. Avevamo constatato, infatti, che, durante una giornata, con la semplice pressione di un tasto, si spostavano, in tempi reali, enormi capitali finanziari, di cui una buona parte era destinata ad affari di carattere speculativo, mentre una quota molto ridotta veniva utilizzata, in concreto, per finanziare il commercio.

Affermammo così che si trattava «di capitali che si spostano senza creare ricchezza, ma che mirano a far sì che il denaro produca altro denaro facendo, ad esempio, speculazione sui cambi. Tutto questo sembra dare - aggiungemmo - l'impressione che esista un mercato mondiale unico, nel quale è l'impresa soprattutto finanziaria a far da protagonista; un'impresa, a ben vedere, sempre più distaccata dalle singole istituzioni nazionali.

Cosicché, la struttura finanziaria dell'impresa ha finito per assumere un ruolo centrale rispetto alla stessa organizzazione della produzione di beni e di servizi, tant'è che, mentre la società industriale produceva merci, quella finanziaria, che di fatto ha ridotto il potere delle autorità nazionali, produce beni immateriali e, fra non molto, addirittura moneta elettronica. Il problema della disoccupazione resta così investito dal potere finanziario, che ha, come presupposto, il potere della conoscenza delle tecnologie e dei tassi di obsolescenza delle stesse innovazioni tecnologiche, non più rintracciabili nei beni e nei servizi scambiati, bensì semplicemente incorporate nelle menti delle persone»⁸.

Pertanto, se abbiamo toccato con mano, nell'attuale momento storico, le cause dell'impovertimento delle popolazioni, da noi denunciate ben 15 anni fa, oggi questa negativa esperienza deve impegnare mondo politico e mondo imprenditoriale a realizzare una nuova organizzazione del lavoro, nella quale il sindacato venga aiutato verso un rivoluzionario impegno di partecipazione collaborativa sul territorio, col fine principale di conseguire una gestione, socialmente migliore, di ogni azienda industriale. Intanto, registriamo l'approvazione, «salvo intese», da parte del Consiglio dei Ministri, in data 23 marzo 2012, del disegno di

8 Così la citata nostra relazione del 1997, in *Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali*, pp. 531 e 532. In quell'occasione, nel riassumere l'allora andamento del nostro mercato del lavoro, segnalammo «una esclusione crescente dei giovani dall'impiego regolare e un aumento della occupazione precaria o irregolare pari a circa un quarto dei posti di lavoro» (ivi p. 532). Ritenemmo, pertanto, improcrastinabile l'esigenza di superare una mentalità e una cultura, tutte nazionali, le quali impedivano l'accelerazione di un duraturo progetto di equilibrato progresso civile nella giustizia sociale e nella partecipazione seria al mercato interno senza frontiere. Sostenemmo, inoltre, come il lavoro sommerso fosse esempio tangibile di quella cultura e rappresentasse così un fenomeno sociale di ostacolo al recepimento delle innovazioni suggerite dalla globalizzazione, che non avrebbe costituito di per sé fattore di incremento della disoccupazione, né modificazione sostanziale degli assetti occupazionali di quel periodo storico. Per l'emersione del lavoro nero, infine, individuammo quattro pilastri della politica attiva del lavoro e precisamente: la politica contrattuale insieme con quella del credito, nonché la politica progettuale delle Regioni con quella territoriale comunale, vista quest'ultima come il reale segmento di incremento della produzione di beni e di servizi.

legge su «La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita», con l'intento governativo di realizzare un mercato del lavoro dinamico, flessibile ed inclusivo, capace di contribuire alla crescita e alla creazione di occupazione di qualità, ripristinando al contempo la coerenza tra flessibilità del lavoro e istituti assicurativi.

In particolare, gli interventi prefigurati nel disegno di legge si propongono, tra l'altro, di rendere premiante l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili nonché di contrastare usi elusivi di obblighi contributivi e fiscali degli istituti contrattuali esistenti. Sotto quest'ultimo aspetto, l'indirizzo legislativo mira a preservare gli usi virtuosi dei medesimi e a limitarne quelli impropri, posti in essere al solo scopo di abbattere il costo del lavoro aggirando gli obblighi, anche di contribuzione previdenziale, previsti per i rapporti di lavoro subordinato. Comunque, la riforma, pur favorendo la costituzione di rapporti di lavoro stabili, vuole conservare una certa flessibilità d'uso del lavoro, indispensabile a fronteggiare efficacemente sia le normali fluttuazioni economiche, sia i processi di riorganizzazione. Tuttavia, vengono prospettate norme che limiterebbero l'uso improprio e distorsivo di alcuni istituti contrattuali, quali, ad esempio, i contratti di collaborazione a progetto e quelli di lavoratori autonomi con false partite IVA. Gli interventi dispositivi *de iure condendo* toccano la disciplina delle vigenti tipologie contrattuali nonché la regolazione del ricorso alle forme contrattuali flessibili. Specificamente hanno formato oggetto di revisione o di razionalizzazione i seguenti istituti giuridici: *a)* contratto a tempo determinato; *b)* contratto di inserimento; *c)* contratto di apprendistato; *d)* contratto di lavoro a tempo parziale; *e)* contratto di lavoro intermittente; *f)* lavoro a progetto; *g)* lavoro autonomo con partita IVA; *h)* associazione in partecipazione con rapporto di lavoro; *i)* lavoro accessorio; *l)* tirocini formativi o *stage*.

Una volta che la prospettata riforma del mercato del lavoro sarà legge, le attività di vigilanza sul lavoro dovranno essere, senza dubbio, fortemente incrementate, richiedendo agli Istituti previdenziali uno specifico e valido impegno istituzionale attraverso interventi ispettivi volti al contrasto del lavoro sommerso o irregolare e con riguardo anche all'impiego degli immigrati non comunitari. Il riscatto del "sistema Italia" ha, perciò, una via obbligata ed è quella della lotta sociale all'evasione fiscale e contributiva, insieme con una partecipazione attiva di tipo culturale aziendalistico di tutte quante le organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti sia del settore pubblico e sia del settore privato.

RIASSUNTO

Le attività di vigilanza sul lavoro riceveranno, secondo l'Autore, un significativo impulso nel momento in cui sarà legge dello Stato «La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita», il cui disegno di legge è stato approva-

to, con la formula «salvo intese», dal Consiglio dei Ministri in data 23 marzo 2012. All'endiadi «cultura della legalità e giustizia sociale» l'Autore riconnette l'esigenza di armonizzare il controllo delle imposte dovute con il controllo degli obblighi relativi alla contribuzione previdenziale, insistendo, oramai da più di un decennio, nel trasferimento al giudice tributario di tutte le controversie in materia di contributi e di premi nonché nell'attribuzione agli ispettori di vigilanza dell'INPS e dell'INAIL dello stato giuridico di ufficiali di polizia giudiziaria al pari di quello rivestito dagli ispettori ministeriali del lavoro. Auspica, infine, una nuova organizzazione del lavoro, proiettata verso una maggiore produttività delle imprese industriali e per una più incisiva loro *originale* competitività, sospinta da un sindacato aziendale impegnato in una moderna partecipazione gestionale a comune difesa del permanere in vita della singola impresa nonché dei posti di lavoro che la medesima garantisce.

SUMMARY

According to the Author, monitoring activities at work will receive a significant boost the moment “Reform of the labour market from a growth perspective,” whose draft law has been approved with the formula “except agreements,” will be passed into State law by the Council of Ministers on 23rd March 2012. At the hendiadys “culture of legality and social justice,” the Author reconnects the need to harmonise the control of taxes due with the control of obligations relative to social security contributions, by insisting, by now for over a decade, on transferring to a tax court all controversies regarding contributions and prizes as well as giving the supervisory inspectors of INPS (Italian National Social Insurance Body) and INAIL (Italian National Institute for Workplace Insurance) the legal status of judicial police officers equal to that performed by the Ministry of Labour inspectors. Finally, the Author hopes for a new organisation of labour, projected toward greater productivity by industrial enterprises and a more incisive original competitiveness of their own, driven by a union involved at the corporate level, in modern managerial participation in joint defence to maintain individual enterprise as well as the workplaces that the latter guarantees.