Un piano per il lavoro senza visione e senza un progetto

di Michele Tiraboschi

Un piano per il lavoro senza visione del futuro e senza una chiara progettualità. Così ci sentiamo di valutare il decreto legge n. 76/2013, a seguito di una scrupolosa e serrata analisi tecnica delle singole norme di dettaglio e dell'intero impianto del provvedimento, che ha coinvolto una cinquantina di ricercatori e dottorandi della Scuola di alta formazione di ADAPT, consentendoci di realizzare in tempo reale un approfondito studio di prima interpretazione del provvedimento di oltre 500 pagine. Non è, dunque, il nostro un giudizio improvvisato o a caldo analogo a quelli, prevalentemente demolitori e negativi, apparsi in rete, a seguito della approvazione del decreto, sulla base di semplici annunci e comunicati stampa del Governo o di inaffidabili e parziali bozze di articolato normativo apparse nei giorni precedenti al Consiglio dei Ministri del 26 giugno 2013. E neppure è un giudizio di parte, di chi è coinvolto nella "contesa" e dunque è guidato dalla prudenza, talvolta un vero e proprio esercizio di tatticismo ed equilibrismo, come è stato per molti dei commenti "politicamente corretti" apparsi, per ragioni di buon vicinato e di tranquillo rapporto con il Governo, sui quotidiani e sulla stampa specializzata.

Indubbiamente è ancora presto per un giudizio definitivo su un testo normativo che, nel corso dell'iter di conversione in legge, è destinato certamente a cambiare. Tuttavia, esperienze del recente passato ci inducono a ritenere che, al di là di interventi di dettaglio, più o meno corposi, poco o nulla cambierà nell'impianto complessivo di un

@ 2013 ADAPT University Press

pacchetto di misure sul lavoro che nascono senza una precisa anima e, conseguentemente, senza una visione e progettualità.
Un siffatto giudizio è quanto mai pertinente per la parte del provvedimento che corregge, almeno parzialmente e secondo la logica del cacciavite, alcuni vistosi difetti della legge Fornero approvata dal Parlamento esattamente un anno fa. Lo sa bene il Ministro Giovannini che, in una prolusione bolognese dello scorso novembre dall'emblematico titolo **Conoscere per decidere** (leggila in ***Boll. ADAPT*, 2013, n. 18**), citava un lungo e impareggiabile passo delle celebri *"Prediche inutili"* di Luigi Einaudi che, seppure del lontano 1955, sembrano scritte, riga dopo riga, per la legge Fornero: «non ci si decide per ostentazione velleitaria infeconda. Ma alla deliberazione immatura nulla segue. Si è fatto il conto delle leggi rimaste lettera vana, perché al primo tentare di attuarle sorgono difficoltà che si dovevano prevedere, che erano state previste, ma le critiche erano state tenute in non cale, quasi i contraddittori parlassero per partito preso? Le leggi frettolose partoriscono nuove leggi intese ad emendare, a perfezionare; ma le nuove, essendo dettate dall'urgenza di rimediare a difetti propri di quelle male studiate, sono inapplicabili, se non a costo di sotterfugi, e fa d'uopo perfezionarle ancora, sicché ben presto il tutto diventa un groviglio inestricabile, da cui nessuno cava più i piedi; e si è costretti a scegliere la via di minor resistenza, che è di non far niente e frattanto tenere adunanze e scrivere rapporti e tirare stipendi in uffici occupatissimi a pestar l'acqua nel mortaio delle riforme urgenti».
Le critiche al provvedimento, che si trovano in questo *instant book* di **ADAPT University Press**, come del resto le critiche inascoltate che abbiamo fatto lo scorso anno alla legge Fornero[1], hanno dunque semplicemente questa funzione. Nessun partito preso, ma semplicemente un pungolo al Governo a fare meglio e di più, abbandonando schemi regolatori del passato che impediscono di affrontare per il verso giusto, e con lo sguardo rivolto al futuro, il grave problema della occupazione, soprattutto giovanile, e del Mezzogiorno. È sufficiente confrontare le timide aperture alla flessibilità in entrata, ancora condizionate dal nodo

[1] Cfr. P. Rausei e M. Tiraboschi, *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT University Press, 2012, n. 1; P. Rausei e M. Tiraboschi, *Lavoro: una riforma sbagliata*, ADAPT University Press, 2012, n. 2; R. Caragnano, G. Salta, *Lavoro: un anno di legge Fornero*, *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 19.

irrisolto dell'articolo 18[2] e dalle timorose aperture verso il contratto a termine, con le misure in materia di tirocini di inserimento, per rendersi conto della scarsa visione e lungimiranza del provvedimento, che circonda di paletti l'intervento sul mercato istituzionale del lavoro, aprendo poi a un dilagare di prestazioni di lavoro senza contratto e senza tutele, ma pur sempre gratificate dall'inutile concessione del "congruo compenso" per lo stagista che dai tirocini e dall'alternanza dovrebbe trarre alimento per acquisire le competenze richieste dal mercato del lavoro e non qualche spicciolo in attesa di un contratto stabile di lavoro che, tra uno stage e l'altro, mai gli verrà proposto.
Lo stesso vale per le misure di incentivazione economica alla assunzione dei giovani al di sotto dei 29 anni che risultano prive di qualunque raccordo con il tanto pubblicizzato piano europeo della **Youth Guarantee**, a cui il provvedimento dedica poche parole per il varo di una ennesima cabina di regia, utile certo per gli adempimenti richiesti dalle autorità europee per la concessione dei relativi finanziamenti, ma a conferma di un intervento di dettaglio e per comparti stagni che pare privo di una visone d'insieme. Questo è quanto emerge del resto dalla analisi dei provvedimenti su previdenza (che ancora una volta rinviano il nodo del raccordo tra le due riforme Fornero), istruzione, formazione e università e soprattutto dalle misure in tema di apprendistato che ci consegnano una visione modesta e di matrice puramente contrattuale di quello che, pure dovrebbe essere, il canale prevalente di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro secondo il celebrato modello tedesco. Di sistema duale e alternanza vera e propria non c'è tuttavia traccia nel provvedimento e le poche misure sull'apprendistato di mestiere toccano aspetti di dettaglio che, nella loro modestia e dubbia utilità, dimostrano come il nostro Governo sia ben lontano dal capire cosa davvero serva per costruire quel sistema dell'apprendistato che ancora manca e che priva le parti individuali del contratto di quel necessario contesto progettuale e di raccordo con i sistemi educativo e formativo. Contesto utile a far sì che l'apprendistato non sia un semplice contratto di lavoro flessibile e a basso

[2] Cfr. F. Carinci, *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, in DRI, 2013, n. 2; M. Ferraresi, *L'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori dopo la Riforma Fornero: bilancio delle prime applicazioni in giurisprudenza*, in DRI, 2013, n. 2. Entrambi i saggi sono consultabili in *Lavoro: un anno di legge Fornero*, *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 19.

@ 2013 ADAPT University Press

costo, quanto un percorso strutturato di apprendimento e maturazione di competenze, utile per soddisfare i fabbisogni professionali e di competenze espressi dal sistema produttivo e, conseguentemente, utile per gli stessi giovani in termini di reali prospettive occupazionali incentrate sulla loro occupabilità. L'apertura sul contratto a termine di tipo soggettivo, il piano straordinario per i tirocini a 300 euro e gli incentivi economici a sostegno della assunzione di giovani con contratti stabili rischiano così di cannibalizzare e marginalizzare l'apprendistato impedendone un rilancio atteso da anni.

Che lo sguardo del Legislatore e degli estensori materiali del provvedimento sia rivolto al passato è poi dimostrato da numerosi passaggi tecnici. Nessuno si attendeva certamente il varo del nuovo "Statuto dei lavori", pure atteso da dieci anni e, con esso, l'avvio del necessario superamento, in funzione dei cambiamenti in atto nei processi produttivi, di un quadro regolatorio industrialista ancora incentrato sulla nozione di subordinazione giuridica. È però una vera sorpresa il ritorno a una legge datata come la Treu del 1997, ripescata non solo per completare il quadro normativo dei tirocini, in palese contraddizione con le innovative misure della legge Fornero e le conseguenti linee-guida Stato Regioni dello scorso gennaio, ma passo dopo passo anche nella inopportuna assimilazione tra lavoro tramite agenzie e contratto a termine e nella definizione degli interventi a favore dei giovani inattivi del Mezzogiorno. Rispetto all'impianto della legge Treu sono solo mancate le misure, pure annunciate, sulla staffetta intergenerazionale, ma nulla esclude che vengano ora riproposte nell'ambito della già annunciata fase 2.

Una fase 2 anticipata dal Presidente del Consiglio e Ministero del lavoro quando, a ben vedere e come dimostrato nei contributi che seguono, solo il 20% delle misure contenute nel decreto è immediatamente operativo. Il che è davvero paradossale per un intervento straordinario adottato con la forma del decreto legge. Più che persistere nella deleteria strategia degli annunci, che spiazza operatori e imprese, bloccando di fatto le assunzioni, ben farebbe il Governo a occuparsi di come rendere immediatamente operative le disposizioni contenute nel decreto. L'esperienza recente della legge Fornero non lascia presagire invero nulla di buono con provvedimenti di incentivazione resi operanti, nei passaggi ministeriali e nella ricerca delle relative coperture, con mesi di ritardo. Si pensi, tanto per toccare un tema centrale quale è quello del (mancato)

raccordo tra la riforma Fornero delle pensioni e la riforma Fornero del lavoro, che le indicazioni operative relative agli incentivi alla uscita anticipata dei lavoratori con maggiore anzianità sono pervenute solo lo scorso 21 giugno, e cioè a un anno esatto dalla approvazione della Legge Fornero in Parlamento.

Le sorti del provvedimento sono in effetti per buona parte affidate a un attivo e responsabile coinvolgimento dei Ministeri, delle Regioni e delle istituzioni locali. Da questo punto di vista più che nuove norme servirebbe una nuova progettualità e una maggiore semplificazione dei processi decisionali con puntuali sanzioni verso quelle amministrazioni incapaci di attuare quanto di loro competenza. Non si può infatti dimenticare, ai fini di una valutazione del reale impatto delle misure adottate dal Consiglio dei Ministri che, al di là dei numeri annunciati e propagandati in termini di doti finanziarie e nuove assunzioni, gran parte delle risorse per incentivare la nuova occupazione derivano dalla riprogrammazione di piani di spesa e fondi già assegnati, negli anni passati, alle Regioni e non ancora utilizzati. Regioni che dovrebbero essere attrici protagoniste nella attuazione delle nuove misure e che pure, per evidente sfiducia nel loro operato, in più parti del decreto sono state messe ai margini, e questo anche in materia di loro esclusiva competenza e rispetto alle quali, nel recente passato, hanno giocato una distruttiva guerra di posizione (si pensi solo all'apprendistato, al collocamento e ai tirocini), che ha consegnato loro competenze poi quasi mai o solo malamente attuate.

Lo stralcio all'ultimo momento delle misure sul piano straordinario per Expo 2015 e sul lavoro pubblico hanno fortunatamente scongiurato un ulteriore possibile errore analogo a quello compiuto dal Governo Monti: approvare un incisivo pacchetto di interventi normativi sul lavoro in nome dell'Europa e dei giovani che non è stato preventivamente condiviso e concertato tra le parti sociali (cfr. **M. Tiraboschi, *I paradossi di una riforma sbagliata e che si farà, anche se non piace a nessuno***, in *Annuario del lavoro,* ADAPT University Press, 2012, p. 172 e ss.). Ben altro il tenore, proprio in questi giorni, delle dichiarazioni del primo Ministro Francese, forte di una **recente riforma del lavoro** (cfr. **L. Casano, *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?***, ADAPT University Press, 2013, n. 7), frutto della **intesa tra le parti sociali dell'11 gennaio 2013**, che apre nuovi spazi a moderne relazioni di lavoro di tipo partecipativo e sussidiario. Nel corso della

Grande conférence sociale pour l'emploi del 21 giugno 2013, **Jean-Marc Ayrault**[3] ha infatti affermato senza esitazioni che «*le dialogue social, aux yeux du Président de la République et du gouvernement, n'est pas un jeu d'ombres, il est au coeur de notre méthode de gouvernement*».
Bene pertanto che il Governo si sia astenuto dal forzare la mano, annunciando per contro l'avvio di una nuova fase di dialogo con le parti sociali. Come positivo che non venga toccato l'articolo 8 del decreto legge n. 138/2011, in materia di contratti di prossimità, che viene anzi rafforzato, nell'ottica di un libero e responsabile sistema di relazioni industriali, grazie all'obbligo di necessaria pubblicità dei contratti derogatori approvati che vanno ora depositati, anche a fini di monitoraggio, presso le direzioni territoriali del lavoro competenti. Certo è che, nella sua frammentarietà e assenza di visione, il provvedimento varato dal Governo mostra nel complesso un abisso culturale e di prospettiva con quanto avviene nei paesi più virtuosi. Paesi dotati di un sistema di relazioni industriali efficiente e cooperativo e di un moderno sistema di formazione che accompagnano lavoratori e imprese verso punti di convergenza rivolti al futuro. E così, mentre si prospetta la demolizione del sistema dell'apprendistato, i tirocini formativi vengono pagati a ore (vedi il caso del Piemonte) e la certificazione formalistica e burocratica delle competenze voluta dalla legge Fornero ha messo una pietra tombale sopra ogni tentativo di modernizzazione dei sistemi di classificazione e inquadramento contenuti nei contratti collettivi (**U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo, 16 gennaio 2013, n. 13**, ADAPT University Press, 2013) non ci resta che ascoltare, con ammirazione e più di un rimpianto per le tante occasioni mancate, le parole del primo ministro Francese **Jean-Marc Ayrault** che, dopo aver recepito in legge le indicazioni contenute nell'accordo tra le parti sociali dello scorso gennaio, si appresta ora a intervenire con coraggio e determinazione sulle nuove frontiere del lavoro, perché non solo in Francia è giunto il tempo di abbandonare le vecchie tecniche di tutela per mettere a punto «*une belle et ambitieuse réforme de la formation professionnelle et de l'alternance*». Questa sarebbe la scelta da compiere e che purtroppo non

[3] Discours de Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, en clôture de la Grande conférence sociale pour l'emploi, au CESE, 21 juin 2013 in *http://www.gouvernement.fr/*.

si è fatta e non si farà perché, per la politica e non solo, è certamente molto più facile mettere mano a qualche norma sulla flessibilità contrattuale che avviare la costruzione di un sistema di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro imperniato non sul formalismo giuridico ma sui mestieri, le competenze e robusti percorsi di transizione occupazionale a partire dalla transizione dalla scuola/università al lavoro. Eppure, a essere maliziosi, proprio quegli estensori materiali del provvedimento, che tanto materiale hanno recuperato dalla legge Treu del lontano 1997, ben potevano accorgersi che in essa si trova, all'articolo 17, un ambizioso progetto di riforma della formazione che ancora aspetta, dopo quasi venti anni, di essere attuato[4].

[4] Cfr. A. Vittore, F. Landi, *La formazione professionale in Italia: criticità e prospettive*, in M. Biagi (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, 1997.

@ 2013 ADAPT University Press