

Diritti Lavori Mercati, 2/2016, Editoriale Scientifica

Emiliano Mandrone¹

Il lavoro che forse verrà

SOMMARIO: **1.** Introduzione. **2.** Il Quadro occupazionale. **3.** Elementi di riflessione. **4.** I nuovi scenari introdotti dal Jobs Act. **5.** Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

*Fateci caso*²: sono molti anni che si creano nuove tipologie di lavoro atipiche e, parallelamente, si fanno interventi correttivi a causa degli effetti che generano. Ma se si corregge la precarietà che si trova non si capisce perché se ne produca dell'altra, comunque. È stato un continuo inseguimento tra riforme e controriforme che edificano e contrastano istituti contrattuali, allargano e restringono le interpretazioni, ostacolano o favoriscono certi comportamenti, sostenendo o combattendo la piega che certe norme prendono nella pratica. Marocco³ parla di *ansia da prestazioni del riformismo nell'ambito del lavoro*. Il Legislatore pare Penelope che *disfa la notte la tela composta di giorno*, con un inconcludente lavoro di riscrittura, di cambi di direzione repentini e numerose eccezioni e concessioni, avviluppandosi tra monitoraggi incompleti e temerari. Parafrasando W.H. AUDEN “alla maggior parte dei Governi piace leggere *le proprie riforme*”.

2. Il quadro occupazionale

Un noto dipinto astratto rende in maniera fedele le proporzioni in cui è frammentato il mercato del lavoro.

¹Mi preme ringraziare Francesco Pomponi che ha redatto il quadro sinottico e Sante Marchetti che hanno letto una prima versione del testo.

²“*C'avete mai fatto caso, che si nun c'avevate mai fatto caso e qualcuno ve ce fa fa' caso, poi ce fate sempre caso? Fatece caso.*” (Aldo Fabrizi, 1950).

³MAROCO, *Il jobs Act: analisi di una riscrittura del diritto del lavoro*, in CANAL (a cura di), *L'Italia fra Jobs act ed Europa 2020 : rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2015*, I Libri del FSE, 2016.

La leggenda – che si perde nella notte dei tempi dei primi anni '90 – vuole che in origine il mercato del lavoro fosse *troppo*⁴ rigido e fosse necessario renderlo più adattabile alle esigenze produttive sempre più mutevoli. Come? Si pensò di iniziare dal *lavoro*: mutuando l'istituto anglosassone del lavoro interinale e creando il famigerato ossimoro *collaborazioni coordinate e continuative*. Si è poi sostenuto l'apprendistato come *regina viarum* per la transizione dalla scuola al lavoro ma, nonostante molteplici concessioni e varie rivisitazioni della regolazione dell'istituto, si sono viste percentuali di trasformazioni modeste e usi al limite (e oltre) della *ratio legis*. In breve sono diventate endemiche anche le partite IVA fittizie. Si è quindi cercato di smascherare le prestazioni parasubordinate, continuative ed eterodirette.

Composition n° 2 - In Red, Blue And Yellow.
Piet Mondrian 1930



Fonte dati: Isfol Plus 2014

Per far fronte ad esigenze temporanee (non estemporanee) delle imprese si è prima introdotto e poi liberalizzato il tempo determinato, tant'è che ormai, con l'ultimo intervento del Governo, è un fattore di produzione *sostituto perfetto* del tempo indeterminato. Per le esigenze episodiche si è previsto il lavoro a chiamata o il lavoro condiviso e, anche in questo caso, si è notato un diffuso abuso per cui si usano questi contratti per attività ricorrenti o pianificabili e non si corrispondono le indennità di disponibilità. E ancora si sono introdotti i voucher, originariamente per far emergere il nero nelle attività informali (baby sitter, badanti, colf, ecc.) e poi autorizzati in maniera indifferenziata per tutti gli impieghi. Possiamo aggiungere il part-time involontario, spesso mera *foglia di fico* per pagare in parte in nero il lavoratore.

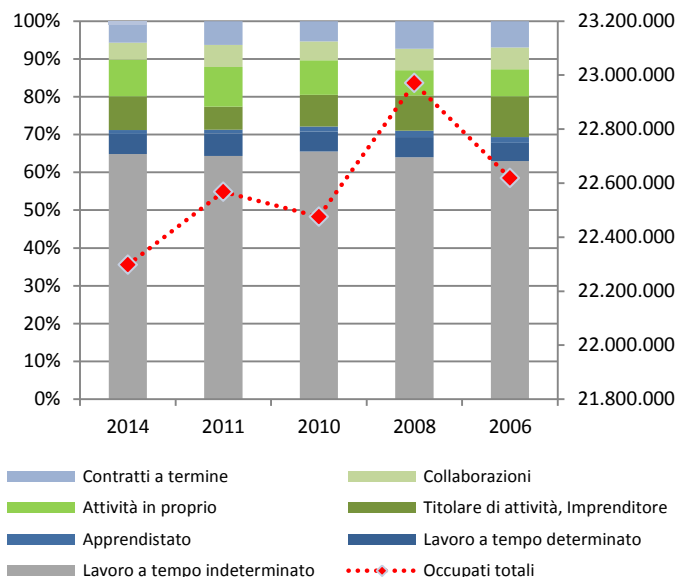
La circolarità della storia è paradossale: nel quadro sinottico in *appendice*, curato da Francesco Pomponi, è ricavabile una ricostruzione *cronologica* del riformismo sul lavoro dal 2000. Le conseguenze di questa normativa compulsiva le possiamo sommariamente riepilogare attraverso le serie storiche e i panel dell'indagine Plus. La composizione dell'occupazione nel 2014 mostra come il 14% dei lavoratori ha un contratto non standard, pari ad oltre 3 milioni di individui. L'incidenza è decisamente sbilanciata, coinvolgendo maggiormente i giovani tra i 18 e i 29 anni, le donne, i laureati e i residenti nelle regioni meridionali.

La serie storica della composizione contrattuale dal 2006 ad oggi, permette di osservare come dal 2008 i livelli sono diminuiti (fig.1), a causa della contrazione della eco-

Figura 1 – Contratti, Serie Storica 2006-2014

⁴ Troppo per chi? Per le imprese, forse! Nessun cittadino si è lamentato di avere continuità retributiva e contributiva, nessun governo dichiara di voler precarizzare i lavoratori. Quindi il mandato da dove arriva? Alcuni sostengono che ci sia stata ingerenza esterna (Commissione Europea) ma a loro chi ha dato il mandato? Forse dovremmo riappropriarci di una sovranità popolare surrettiziamente sottrattaci, non necessariamente su un piano nazionale ma anche, finalmente, continentale.

nomia e della demografia, ma la struttura è rimasta sostanzialmente simile. Sembra che la flessibilità contrattuale sia divenuta una quota stabile della occupazione richiesta dalla nostra economia. Ciò crea una contraddizione da risolvere: se la domanda di flessibilità non è transitoria, allora serve un'offerta di lavoro flessibile strutturale. Il problema è erogare flessibilità senza creare precarietà: è necessario trovare il modo di scindere la variabilità produttiva dalla incertezza lavorativa: contratti non temporanei per esigenze temporanee o pacchetti di lavoro per più imprese.



Fonte Isfol Plus 2014

A questo va aggiunto l'uso improprio: quanta parte dell'occupazione non standard sottende esigenze di vera flessibilità produttiva e quanta sia un mero espediente per pagare meno il lavoro?

La dinamica dell'occupazione degli individui - attraverso l'analisi dei Panel Isfol Plus relativi ai periodi 2008-2011 e 2011-2014 - mostra le transizioni sul totale popolazione (tabella 1) e poi gli esiti della sottopopolazione più giovane (tabella 2). In grassetto si nota il c.d. *effetto ponte* del lavoro non standard verso impieghi standard. In neretto corsivo, invece, il c.d. *effetto trappola*, ovvero il permanere nell'alveo degli impieghi non standard, la c.d. *precarietà lavorativa*. Gli esiti dei due periodi non differiscono in maniera marcata, emergono tuttavia performance medie nel periodo inferiori per tutte le condizioni, e degli occupati non standard in particolare, che più sovente del recente passato, non riescono a rimanere nell'occupazione. Ciò, inevitabilmente, accresce le file delle persone in cerca di lavoro.

I lavoratori atipici possono essere immaginati come *archi rampanti*: strutture esterne, perlopiù invisibili, che sorreggono la costruzione (sociale, economica, politica) in modo ormai strutturale. L'idea originale era uno scambio tra la sicurezza per gli insider e la precarietà degli outsider: far scaricare forze che non potrebbero essere sostenute politicamente e sindacalmente all'interno del sistema su contrafforti posti ai suoi margini, fuori dal corpo principale, in un rapporto sovente ipocrita, spesso letto come un *male necessario*.

Siamo, dunque, in presenza di una *selezione sistematica* tra chi sale stabilmente sulla *giostra del lavoro* rispetto a chi cade ad ogni giro. Gli esiti lavorativi dei giovani sono ancor più insoddisfacenti. L'*effetto trappola* è maggiore e l'uscita completa dall'occupazione un evento frequente. Si contrae ulteriormente la quota di impieghi stabili, con *non trascurabili e non transitorie implicazioni sociali* (basso tasso di fecondità, invecchiamento della popolazione, sostenibilità del sistema previdenziale). Gli esiti dei tre raggruppamenti di contratti atipici tra il 2011 e il 2014 sono stati i seguenti: circa il 30% è rimasto intrappolato in una forma lavorativa impropria (precaria), poco più del 30% hanno trovato uno sbocco in impieghi stabili e ben il 40% è uscito dall'occupazione, il c.d. *effetto rimbalzo*, ovvero hanno perso l'occupazione del 2011. Nel pe-

riodo 2011-2014 le collaborazioni hanno avuto i seguenti esiti: il 40% si è tradotto in un tempo indeterminato o è rimasto nel lavoro autonomo e il 20% è divenuto un tempo determinato.

Tabella 1 – Esiti condizione Panel 2008-11 e 2011-14, totale popolazione

2008	2011						Totale (tot v.a. %)		
	Occupato Standard	Occupato non standard	In cerca	Pensionato da lavoro	Studente	Altro inattivo			
Occupato Standard	80,9	5,2	7,8	4,8	0,3	0,9	100	19.614.228	60,5
Occupato non standard	44,2	31,8	18,8	1,5	2,4	1,3	100	3.581.823	11,0
In cerca	21,2	11,7	51,4	2,1	4,8	8,7	100	2.977.563	9,2
Pensionato da lavoro	1,2	0,3	0,9	97,7	0,0	0,0	100	1.804.618	5,6
Studente	9,1	14,9	20,6	0,0	53,0	2,5	100	2.645.588	8,2
Altro inattivo	8,5	3,3	38,0	0,0	4,6	45,6	100	1.805.887	5,6
Totale	57,1	9,2	15,4	8,7	5,5	4,2	100	30.623.820	100,0

2011	2014						Totale (tot v.a. %)		
	Occupato Standard	Occupato non standard	In cerca	Pensionato da lavoro	Studente	Altro inattivo			
Occupato Standard	80,2	4,4	7,7	4,3	0,4	3,1	100	19.030.863	60,5
Occupato non standard	43,0	28,6	21,3	1,6	2,1	3,5	100	3.536.655	11,3
In cerca	14,8	9,9	47,5	2,0	6,0	19,8	100	3.768.164	12,0
Pensionato da lavoro	2,0	0,4	0,3	93,1	0,0	4,2	100	2.575.979	8,2
Studente	8,6	14,0	20,7	0,0	55,0	1,7	100	2.519.926	8,0
Altro inattivo	13,0	6,2	28,5	0,0	4,2	48,1	100	1.595.760	5,1
Totale	53,9	8,1	15,1	10,2	5,5	7,2	100	31.431.587	100,0

Fonte Panel Isfol Plus

Tabella 2 – Esiti condizione: panel 2008-11 e 2011-14, giovani 18-29 anni

Giovani 2008	Giovani 2011					Totale (tot v.a. %)		
	Occupato Standard	Occupato non standard	In cerca	Studente	Altro inattivo			
Occupato Standard	70,4	10,6	14,5	2,2	2,3	100	2.541.158	30,1
Occupato non standard	38,1	32,6	20,9	6,6	1,8	100	1.306.446	15,5
In cerca	21,4	15,6	42,4	12	8,6	100	1.192.690	14,1
Studente	9	14,8	20,7	53,4	2,2	100	2.617.765	31,0
Altro inattivo	10,6	3,1	44,5	9,7	32,2	100	776.989	9,2
Totale	33,9	15,3	24,1	20,8	5,8	100	8.435.048	100,0

Giovani 2011	Giovani 2014					Totale (tot. v.a. %)		
	Occupato Standard	Occupato non standard	In cerca	Studente	Altro inattivo			
Occupato Standard	71,1	9,3	14,4	3,4	1,8	100	1.866.349	24,8
Occupato non standard	38,5	32,3	22,5	5,7	1,0	100	1.226.117	16,3
In cerca	15,6	14,3	47,3	15,1	7,7	100	1.442.981	19,1
Studente	8,3	14	20,5	55,6	1,6	100	2.472.143	32,8
Altro inattivo	15,2	10,3	36,2	26,6	11,8	100	531.088	7,0
Totale	30,6	15,6	25,5	23,7	4,5	100	7.538.678	100,0

Fonte Panel Isfol Plus

2. Elementi di riflessione.

A lungo si è lamentata l'assenza di *numeri idonei* che permettessero una valutazione tempestiva delle riforme del lavoro. L'indagine Isfol Plus nasce anche con questo intento. Poi i numeri sono arrivati – secondo alcuni, *pure troppi* – e il dibattito si è spostato sulla conta mensile del lavoro (e suoi simulacri) forniti da Istat (dati ufficiali), Inps e Ministero del lavoro, ecc. Tuttavia il rischio di affidare ai dati il successo di una

riforma è non inferiore a quello di difendere riforme senza il conforto di evidenze empiriche⁵. Inoltre, così facendo, si *polarizza il dato*⁶ dandogli una valenza predefinita, perdendo la necessaria ortogonalità dello strumento con l'ambito di misurazione. Anche in questo caso, paradossalmente, il risultato più evidente è discredito delle fonti e incertezza interpretativa.

Il prossimo dibattito sarà non sui dati ma su ciò che, ormai, rappresentano. Si pensi all'effetto dei *mini-job tedeschi* che rendono una persona statisticamente occupata ma non economicamente indipendente: c'è un *trade-off* tra quantità e qualità dell'occupazione da salvaguardare⁷. Come interpretare questa innovazione, positivamente o no? Infine, va considerato il ruolo che nelle performance del lavoro hanno *shock* più o meno esogeni quali la crisi internazionale o innovazioni tecnologiche o la demografia (immigrati e coorti sottili) che producono relazioni spurie con le riforme istituzionali. Come abbinare questo succinto abito del lavoro con il mantello ordito dalla Costituzione?

Marx sosteneva che la storia si ripete sempre due volte: *la prima volta come tragedia, la seconda come farsa*. Sembrano esserci parecchie conferme.

Il Presidente statunitense Barack Obama ha impegnato due legislature per affermare una sanità e istruzione universale e di qualità, un ruolo alle *unions* di difesa della qualità del lavoro, un salario minimo in grado di dare una retribuzione dignitosa ai lavoratori deboli – come se la rivoluzione industriale fosse finita da pochi mesi – e qui, dall'altra parte dell'oceano, queste stesse tutele apparentemente acquisite oggi sembrano *massi erratici*, posti lì da chissà quale forza invisibile.

Nel recente passato si è osservato⁸ come a livello internazionale stia montando un dibattito a noi non nuovo: le nuove opportunità di lavoro che si stanno profilando vanno valutate positivamente o negativamente? Se il progresso sociale, tecnologico e organizzativo comporta regressione sociale si può parlare ancora di sviluppo? Cogente in molti Paesi OCSE è la questione dell'affermarsi del *dependent self-employed* (lavoro autonomo debole): americani ed europei scoprono, venti anni dopo di noi, il fascino sinistro della *para-subordinazione* e, più in generale, della occupazione debole. Si assiste a una beffarda *italianizzazione* del lavoro occidentale. Le implicazioni politiche sono rilevanti e noi – avanguardie inconsapevoli – lo sappiamo bene. Questa occupazione ibrida sarà feconda? Darà luogo a un nuovo paradigma sociale?

Il nostro Paese è fondato sul lavoro: se il lavoro cambia natura, mutano pure le relazioni e le logiche che sostengono il patto sociale e, quindi, l'individuo sarà solidale con un diverso sistema di riferimento, e viceversa. Modificare il sistema valoriale comune implica un cambiamento rilevante e pervasivo tra i cittadini, gli operatori economici e le istituzioni. Di più: è giusto chiedere al cittadino di essere un *equilibrista*? I diritti e i servizi sono sempre meno esigibili, s'intravede già uno *Stato Quantico*?⁹ Di questo tenore un recen-

⁵ Attenzione ai *cabalisti* che anziché cercare nei numeri le risposte sperano di trovarvi le conferme alle loro opinioni. GALLEGATI, *Acrescita. Per una nuova economia*, Einaudi, 2016, a tal proposito afferma come “la teoria economica ha cercato di seguire una coerenza interna, perdendo ogni contatto con il mondo reale”. Di più “nonostante esteriormente assomigli alla fisica, l'economia non è una scienza, anzi ormai assomiglia più ad una religione”.

⁶ Il Governo di turno sembra il medico che davanti alle radiografie o alle analisi che gli portate è scettico, consigliando subito nuove indagini presso laboratori di sua fiducia. Il dato, l'analisi o la radiografia o va bene per tutti, oppure non serve, è inattendibile.

⁷ OECD, *Job Quality*, 2015, in www.oecd.org

⁸ Modulo ad hoc 2016 sul lavoro autonomo delle Labour Force Survey.

⁹ Il patto sociale stia evolvendo più o meno surrettiziamente da alcuni anni: “...nel Libro bianco del Welfare si sosteneva l'universalismo selettivo, ponendo l'accento su “la capacità dell'operatore pubblico di stabilire priorità e dosare le risorse” legando il tema dei bisogni a quello del rischio il quale, però, trova il suo equilibrio nel terreno instabile della politica, con la conseguente «defondamentalizzazione» di questi diritti. Lo «Stato Quantico» è una idea delle Istituzioni più sfumata Mandrone (2014). Questo cam-

te libro di J. Stiglitz¹⁰: “serve una svolta, vanno riscritte le regole del mercato... disuguaglianze e sviluppo non vanno insieme”.

Il dubbio, a questo punto, è legittimo: ci serve tutta questa flessibilità? Sono più i vantaggi che crea o i problemi che provoca? O forse il problema è più di *merito* che di *metodo*: serve lo scatto culturale per superare l’idea di flessibilità contrattuale, implicitamente precarizzante, con quella di flessibilità organizzativa, la quale però richiede una profonda revisione della organizzazione del lavoro.

La *governance* dipende molto dal quadro economico e dai vincoli europei, oltre che dalla normativa regionale e dalla operatività delle riforme precedenti. L’inconcludente stato di *transizione permanente*¹¹ rende tutto troppo fluido per essere accuratamente valutato e la pervasività della riforma tarda a manifestarsi. Inoltre non è una tassello in un sistema ma sono simultaneamente molti tasselli del sistema che sono oggetto di revisione (quante riforme hanno riguardato la scuola, la sanità, la P.A., la giustizia), quasi come una auto trascurata per anni che improvvisamente deve fare un tagliando straordinario su tutte le componenti.

3. I nuovi scenari introdotti dal Jobs Act

Il *Jobs act*, nelle intenzioni, vuol ricondurre la maggior parte del lavoro nell’alveo dell’occupazione standard. Il dispositivo agisce sia in termini *strutturali* sulla qualità della occupazione (indispensabile sostegno al *sistema previdenziale*) sia *congiunturali* come spinta all’occupazione (effetto *boosting*).

È vero che *le teorie si accomodano dove trovano posto*, spesso piegate a compromessi che ne minano l’efficacia. Ma a ben guardare, il Contratto a Tutele Crescenti (CTC) in realtà è un contratto a tempo indeterminato a indennizzo per licenziamento (blandamente) crescente e sgravi decrescenti. Tradizionalmente, i *bonus per le assunzioni* sono visti dagli economisti come *doping occupazionale*: consentono un miglioramento transitorio delle prestazioni, un *espediente costoso* (si stima per il periodo intero in oltre 15 mld/€) per sostenere l’occupazione o, per molti, un regalo alle imprese. Giavazzi¹² più volte ha ribadito come gli incentivi specifici siano inutili e si configurino come un regalo a chi li riceve. Sestito e Viviano¹³ stimano l’effetto decontribuzione determinante per le assunzioni 2015, lasciando intendere che sulla stabilità di questa occupazione non si possa fare molto affidamento. Parrebbe quindi l’ennesima occasione colta dalle imprese per abbattere il costo del lavoro, senza far evolvere il sistema produttivo.

Per sortire gli effetti desiderati, il contratto sarebbe dovuto essere unico o prevalente, non uno fra tanti, altrimenti il fattore lavoro più a buon mercato sarà un concorrente difficile da battere (si pensi al tempo determinato e al fenomeno dei voucher). Coerentemente, Cappellari e Leonardi¹⁴ osservano come “per indurre le imprese a utilizzare il contratto a tempo indeterminato quando gli incentivi saranno esauriti, sarà necessario restringere in qualche modo l’utilizzo del contratto a termine, attraverso la reintroduzione della

biamiento dovrebbe portare ad un mutamento di comportamento. Invece niente. I diritti che percepiamo sono come i riflessi di un arto fantasma: l’idea che qualcosa ci sia ancora ci porta a condurre una esistenza normale, frutto però di una percezione errata.

¹⁰ STIGLITZ, *The Great Divide: Unequal Societies and What We Can Do About Them*, Allen Lane, 2015.

¹¹ Il Presidente del Consiglio Matteo Renzi, emblematicamente, ha citato Ennio Flaiano a proposito delle riforme europee “Siamo in una fase di transizione, come sempre.” La recente fuoriuscita della Gran Bretagna, effettivamente sempre conservativa sull’integrazione di funzioni identitarie (moneta, difesa, tassazione) potrebbe dare maggior coesione e forza all’Europa.

¹² AA.VV., *Analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese*, in www.camera.it, 2012.

¹³ SESTITO, VIVIANO, *Hiring incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the italian labour market*, in *Questioni di Economia e Finanze*, 2016, 325.

¹⁴ CAPPELLARI, LEONARDI, *Quanta instabilità nei contratti a termine*, in lavoce.info, 2015.

causale o di qualche incentivo alla stabilità”. O più semplicemente calibrando il cuneo fiscale in favore di impieghi stabili.

Lo schema, dunque, è *ab origine* esposto a forte *eterogenesi dei fini* in quanto può portare ad un aumento della precarietà come alla sua riduzione, ad una semplificazione del sistema o ad un ulteriore aumento delle tipologie, ad *effetti carosello* (un CTC dopo l'altro) o transizioni verso impieghi stabili, ad un aumento della mobilità o alla sua riduzione (si pensi a quella ascendente, la *carriera*, cui si rinuncia per paura delle nuove regole. Il CTC così congeniato appare un *volo a planare*: la meta (stabilità), la velocità (carriera) e la direzione (andamento economia) dipendono dalle correnti (ascensionali) che si troveranno sul cammino.

Il Rapporto 2016 dell'INPS ci offre alcune conferme interpretative sul cambiamento strutturale nell'atteggiamento delle aziende post crisi e Jobs act. Nota Saraceno¹⁵: “la crisi ha prodotto un forte turnover di imprese e una loro maggiore concentrazione, testimoniata dal fatto che la dimensione media è aumentata da 68 a 74 addetti. La ripresa occupazionale, favorita dalla forte decontribuzione del 2015, è quantitativamente contenuta e qualitativamente sconta una forte presenza di part time (sovente involontario)”.

Aggiunge Boeri: “ Non sembrano fondate le preoccupazioni di chi prevedeva un aumento dei licenziamenti dopo l'introduzione delle tutele crescenti: le cessazioni di rapporti a tempo indeterminato nel primo trimestre del 2016 sono state 377mila, in calo tendenziale rispetto alle 398mila dell'anno precedente

Si consideri la sopravvivenza delle imprese: nel 2012 erano attive solo la metà delle imprese nate nel 2007¹⁶. Pur tenendo presente che l'impresa *formalmente* si fonde, cambia ragione sociale, si divide, si sposta ma *sostanzialmente* rimane il medesimo contenitore, l'aspettativa di continuità lavorativa presso un unico datore di lavoro è piuttosto bassa e ciò riguarda ogni anno (tasso di turn-over) oltre 830.000 persone. Appare velleitario confidare in un contratto a tempo indeterminato per avere una continuità lavorativa nel tempo, quindi serve un *quid* per tenere insieme le istanze individuali, collettive e delle imprese.

Croce¹⁷ afferma come dopo il Jobs act “risulterà meno credibile il *commitment* dell'impresa a garantire *una relazione di lunga durata* con il lavoratore, sul quale si basavano anche profili salariali stabilmente crescenti. Il maggior peso della produttività individuale implicherà quindi un profilo salario-anzianità più piatto se non declinante nella parte finale e a un aumento dei differenziali di salario in funzione della produttività [...] in questo contesto aumenterà il rendimento dell'istruzione e della formazione migliorando l'occupabilità e la retribuzione relativa dei lavoratori qualificati.

Un effetto non di poco conto” [...]. Ma è pure un modo per (s)legare ulteriormente l'impresa e il lavoratore dal patto implicito *nella buona e cattiva sorte*. Così facendo si riduce il rischio d'impresa alle aziende scaricandolo sui lavoratori che vengono salvaguardati rafforzano le politiche attive e passive (la NASPI vale 9 mld €/anno, per il 40% a carico del datore, la c.d. *quota assicurativa*). Si innesca un circuito di costi e benefici assai complesso da gestire, in particolare in una fase recessiva.

In un sistema così congeniato, per evitare di tornare a *socializzare le perdite*, parrebbe ragionevole prevedere un criterio di selezione delle imprese. Ma, purtroppo si è persa per strada la logica del *bonus-malus* per determinare l'entità dell'indennizzo: questo meccanismo avrebbe agito correggendo i comportamenti opportunistici facendo leva su costi di licenziamento legati all'uso del fattore lavoro. Un approccio evolutivo-

¹⁵ SARACENO, *Selfie in chiaroscuro della società italiana*, in *la voce.info*, 2016.

¹⁶ Cfr. il rapporto ISTAT *Democrazia d'impresa*, pubblicato nell'anno 2015, in *www.istat.it*.

¹⁷ CROCE, *Luci e ombre del Jobs Act. Tra manovra congiunturale e politica strutturale*, in *Etica e Economia*, 2015.

nista, correttivo anziché coercitivo, che seleziona le imprese in base alla condotta adottata, sulla falsariga della responsabilità civile auto che è proporzionale a *come e dove* si è condotta l'auto.

Il Legislatore ha privilegiato un approccio indiretto: oggi circa 600 milioni l'anno vanno in fiscalità generale per finanziare la cassa integrazione guadagni¹⁸. L'idea è di far pagare un po' di più le aziende che più utilizzano la cassa, riducendo gli oneri ordinari che pagano tutti i datori di lavoro. Un passo avanti ma va introdotta una procedura standard: rapida e selettiva.

Molti sono inclini ad una certa indulgenza verso le imprese, fedeli all'adagio che *la domanda è data* o impauriti che quella poca che c'è delocalizzi. L'esperienza ci insegna che il fattore (lavoro) più a buon mercato viene scelto dall'impresa, in particolare da quelle meno radicate sul territorio. Ormai appare difficile che si possa ancora sostenere che la rigidità del lavoro sia un fattore di freno agli investimenti, semmai lo sia stato¹⁹. Quindi, a maggior ragione, la *penalizzazione all'uscita* – il disincentivo economico a comportamenti opportunistici da parte dell'impresa – dev'essere un deterrente credibile che va disegnato in modo da generare un costo-opportunità tale da rendere garantire il più possibile l'*attachment* lavoratore-imprese, ovvero favorire le imprese con un progetto ampio e di lungo periodo.

Il Governatore Draghi ha messo l'accento sull'alta disoccupazione giovanile che colpisce paradossalmente "la generazione più istruita di sempre che rischia di andare perduta". Speriamo che un così autorevole monito *a volgere lo sguardo alla domanda* sortisca l'effetto di riproporre politiche industriali, orientate a produzioni innovative e qualificate, di imprese radicate sul territorio.

L'auspicio è che ci sia davvero una fase in cui vengano recepiti i suggerimenti – come si sostiene sempre in fase di sperimentazione con una certa ipocrisia – modulando gli sgravi vagliando le imprese innovative e radicate da quelle rapaci e tradizionali, sostenendo i giovani migliori ridando valore all'istruzione, facendo emergere l'occupazione informale, secondo le disponibilità indicate dal MEF.

Qualcosa si muove. Il Ministro dell'Economia Padoan nel DEF 2016 ha sostenuto che "l'intendimento del Governo è quello di diminuire il costo dello Stato attraverso un mix di interventi di revisione della spesa" ma, soprattutto, "è necessario rivedere gli sconti fiscali (attualmente 799) in vigore per cittadini e imprese" il cui ammontare complessivo, per la Corte dei Conti, di 313 mld di € all'anno! Le politiche industriali non sono solo fabbriche e infrastrutture ma indirizzo e premialità o, come si dice oggi, *governance* o nudge. Per farlo serve una regia, meglio europea, per evitare *incentivi concorrenti* che si neutralizzino tra loro.

4. Considerazioni conclusive

¹⁸ Stefano Sacchi, nell'intervista rilasciata a Percorsi di secondo welfare il 16 aprile 2014, in *www.secondo welfare.it*, nota come nell'industria, tra il 2009 e il 2013, oltre il 45% delle imprese vi ha fatto ricorso almeno una volta e oltre un sesto l'ha chiesta tutti gli anni. L'incidenza aumenta per le imprese medio-grandi: delle 31mila imprese che hanno fatto ricorso alla Cig nei cinque anni (il 46% del totale), una su quattro l'ha chiesta tutti gli anni. Le attuali procedure di autorizzazione sono particolarmente complesse e lente (7 mesi in media) ma non altrettanto selettive, dato che il numero di domande respinte non supera l'1%. Anche la durata va rivista e limitata. Inoltre si intende dar l'avvio ai fondi di solidarietà previsti dalla legge 92/12 per attivare una base assicurativa per i soggetti che non sono coperti dalla Cig ordinaria.

¹⁹ L'OCSE mette a disposizione i dati sul *grado di protezione generale* dell'occupazione (*Employment Protection Legislation*) dei contratti di lavoro "regolari" (a tempo indeterminato) e di quelli a termine. Risulta che tutti i paesi dell'Eurozona negli ultimi 25 anni hanno ridotto sensibilmente la protezione del lavoro e l'Italia è tra i paesi che si sono impegnati a fondo nel ridurre la protezione dell'occupazione, riducendo le tutele di oltre il 40%, dal valore 3,82 del 1990 al 2,26 del 2013, ormai in linea con la media dell'eurozona. In sintesi risulta come le politiche di flessibilità del lavoro *non hanno avuto alcun successo negli ultimi 25 anni* nel ridurre la disoccupazione in Eurozona e in Italia. Olivier Blanchard del FMI sostenne che "le differenze nei regimi di protezione dell'impiego appaiono largamente incorrelate alle differenze tra i tassi di disoccupazione dei vari Paesi". Addirittura, nel periodo 1990-2013 emerge un segno negativo: al ridursi della protezione del lavoro il tasso di disoccupazione è aumentato.

Il *décalage* del contratto standard prodotto dal Jobs Act comporta cambiamenti strutturali per le aziende e lo Stato, molto più rilevanti dei saldi mensili dell'occupazione statistica. Infatti, da un lato l'aumento occupazione standard dovuta alla maggior facilità di licenziare comporta una riduzione dell'occupazione atipica (e quindi del fenomeno ancillare del precariato) e della disoccupazione tradizionale (primo ingresso). Il che conduce ad una estensione dei diritti, delle tutele, della copertura previdenziale ma anche alla riduzione dell'*attachment* lavoratore-impresa. La conseguenza è che aumenteranno le *separazioni involontarie* (impresa-lavoratore) e diminuirà la durata dell'occupazione (*tenure*). Ciò comporterà un aumento della instabilità occupazionale (per cui si è previsto l'assegno di ricollocazione) e del ruolo della produttività (in luogo dell'anzianità) nella determinazione della retribuzione. Le implicazioni e le ricadute sull'attività di ricerca di lavoro e i servizi per il lavoro sono rilevanti²⁰.

Nel lungo periodo, il sottoprodotto della riforma sarà un aumento del valore relativo dell'istruzione (agita, o *saper fare*). Ma, l'esito distributivo di questo riassetto, dipenderà molto dalla capacità di realizzare strumenti di sostegno al *capitale umano* (e fisico) e a una ridefinizione del welfare (più politiche attive e meno pensioni). Si deve intervenire su l'accesso alle informazioni (intermediazione informale) e sulle rendite di posizione. Altrimenti, il rischio è che il merito – se non si riducono le *diseguaglianze di partenza* – sia la scusa per perpetrare nuove ingiustizie²¹.

In questi anni le riforme hanno agito più per sottrazione, invertendo i sentimenti tipici che evocano i cambiamenti: dalla speranza al timore. Le riforme tornino ad essere *stagioni di bonifica* e si guardi a chi cerca di salvaguardare i propri diritti come l'altra faccia della *mano invisibile* di Smith, perché rivendicare un limite inferiore di trattamento rappresenta una difesa della civiltà esattamente come agire nel proprio interesse concorre al progresso collettivo.

Ma chi ha pensato tutto questo ne è consapevole? Henry Matisse all'inizio del novecento stupì il mondo con *tele* dai colori vivaci ma senza prospettiva. Un *salto indietro* (per molti contemporanei) rispetto ai soggetti e alla prospettiva tradizionali. I contemporanei la videro come una *apparente regressione*, un po' come oggi si percepisce la logica del Jobs Act: si passa da un mondo con prospettive lavorative lunghe e dettagliate ad un nuovo ordine in cui i toni sono forti ma poco comprensibili (*lavoro agile, workers on tap, sharing economy, co-working, telelavoro e smart works*).

La Presidenza del Consiglio è una *cage aux fauves*? O forse – più realisti del re – cercano di preparare il sistema al cambio di scenario, dando luogo ad un *cambio di paradigma* dopo vent'anni di puro manierismo, in cui si è agito sul dettaglio sempre del medesimo soggetto, attaccati ad una immagine di lavoro che non c'è più. La questione è, dunque, se credere ad un Legislatore la cui credibilità è ai minimi termini o sospettare che i cambiamenti introdotti siano in realtà *trompe-l'œil* messe ad arte per creare prospettive ingannevoli. Una maniera diversa...

Abstract. L'opera di riscrittura delle regole del lavoro non ha giovato, come si credeva, alla crescita e consolidamento dell'occupazione, sia in termini quantitativi che qualitativi.

²⁰ MANDRONE, "La ricerca del lavoro in Italia: l'intermediazione pubblica, privata e informale, in *Politica Economica*, 2011, pp.83-124; ID., *La garanzia giovani e il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego*, in *EL*, 2015, pp. 143-168.

²¹ Il cittadino italiano è ormai rassegnato, prende quello che viene: se il servizio c'è o il tram passa bene, altrimenti pazienza. Sono gli effetti collaterali dell'arte di arrangiarsi: se nel 1950, anziché appoggiarci ai nonni o salire sulla Vespa, avessimo preteso – come hanno fatto negli altri paesi – i servizi necessari, oggi avremmo asili e metropolitane che funzionano.

Il susseguirsi di interventi legislativi episodici, quando non emergenziali, e difficilmente collocabili in un quadro organico ha portato il riformismo ad assumere connotati negativi, in quando ha agito più per sottrazione che creazione di diritti, tutele, aspettative, sicurezza, welfare). Il precipitato di questo processo sono più eccezioni che regole e ciò ha portato discredito al Legislatore stesso. Inoltre l'azione è stata asimmetrica: la regolazione sul versante della Offerta è stata di gran lunga più ampia che su quello della Domanda. L'auspicio è quello che nella seconda fase dell'attuale processo di cambiamento si possa registrare quel cambio di prospettiva da molti auspicato, anche a livello europeo, in cui l'azione di consolidamento delle istituzioni del mercato del lavoro ridia al riformismo i suoi tratti tipici, forieri di benessere diffuso e di redistribuzione della ricchezza.

Appendice - Quadro sinottico (a cura di Francesco Pomponi)

Tipologie Contrattuali	Leggi Istitutive	Interventi legislativi di modifica	Note
Co.Co.Co. Collaborazioni Coordinate e Continue	Art. 409, co.3, C.p.c., come modificato da L.533/1973	L.342/2000	Riqualificazione dei redditi da collaborazione da assimilati a quelli di lavoro autonomo (fino al 2000) a quelli da lavoro dipendente a partire dal 2001, comportando l'applicazione di tutti gli istituti tipici del rapporto di lavoro dipendente, come le diverse norme di definizione della base imponibile (art. 51 del TUIR – ex art. 48), il principio di cassa allargato, ecc.
Co.Co.Pro modalità “a progetto”	D.lgs276/2003, “Legge Biagi” art. 61, co.1		
Co.co.co. Occasionali (c.d. Mini Co.Co.Co.)	D.Lgs 276/2003, art. 61, co. 2		
Prestazioni lavorative in regime di lavoro autonomo	L. 92/2012 “Fornero”: introduzione art. 69 <i>bis</i> nel D.Lgs 276/2003		Introdotta con lo scopo di contrastare il fenomeno delle partite Iva “fittizie”: sulla base di una presunzione relativa, in presenza di specifici requisiti, il “finto” lavoro autonomo viene riqualificato come una co.co.co.
		D.lgs 81/2015	Abolizione artt. 61-69 <i>bis</i>
Lavoro “Occasionale” Accessorio	D.lgs 276/2003, artt. 70 e seg.	L.92/2012	estensione dell'applicabilità del lavoro accessorio alla generalità dei settori produttivi
		D.L. 76/2013 convertito nella L. 99/2013	eliminazione del limite dell'“occasionalità”
		D.lgs 81/2015	Abolizione artt. 70-73 del D.lgs 276/03 e rimodulazione della fattispecie del Lavoro accessorio (art. 48): Le principali innovazioni confermano l'eliminazione dei limiti oggettivi e soggettivi per l'espletamento di prestazio-

			<p>ni di lavoro accessorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - può essere svolto da qualsiasi soggetto (disoccupato, inoccupato, lavoratore autonomo o subordinato, full-time o part-time, pensionato, studente, percettore di prestazioni a sostegno del reddito), nei limiti del nuovo compenso economico previsto. La sola eccezione riguarda il settore agricolo in cui il lavoro accessorio è ammesso per: - innalzamento del limite economico del compenso percepito dal prestatore, da € 5000 a € 7000; compensi non superiori a € 2.000 per attività svolte a favore di ciascun singolo committente - confermata l'eliminazione dell'occasionalità - percettori di cassa integrazione salariale o di misure di sostegno del reddito, in qualsiasi settore produttivo, compresi gli Enti locali, potranno lavorare con contratto di lavoro accessorio per un compenso massimo di € 3.000 netti nell'anno civile.
Contratto a tempo determinato	Art. 2097 c.c.		
		L.230/62	<ul style="list-style-type: none"> - Tassatività delle ipotesi (lista chiusa) - Parità di trattamento - Forma scritta - Interpretazioni giurisprudenziali restrittive - Conversione sanzionatoria del rapporto
		L.79/1983; L.56/1987	I contratti a termine consentiti per picchi di lavoro stagionali ("autorizzati") e i contratti a termine nelle ipotesi previste dai contratti collettivi ("contrattati"): la c.d. <i>flessibilità negoziata</i> (L.56/87)
		La direttiva comunitaria 1999/70/CE	Viene configurata come una modalità flessibile di entrata nel mercato del lavoro, quindi come uno strumento di politica attiva del lavoro, secondo la strategia europea per l'occupazione adottata col vertice di Lussemburgo
		L. 368/2001	<ul style="list-style-type: none"> - Inversione del paradigma regola/eccezione. - Abrogazione della L. 230/1962. - Possibile l'apposizione del termine in presenza di <i>cause giustificatrici</i>: ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo
		L. 244/2007 (Finanziaria 2008)	Le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi
		L.247/2007 "Protocollo sul Welfare"	<p>Modifica dell'art. 1 della L.368/2001: <i>"Il contratto di lavoro subordinato è stipulato di regola a tempo indeterminato"</i></p> <p>Il comma 4 bis dell'art. 5: <i>Ferma restando la disciplina della successione di contratti</i></p>

			<i>... qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato. ...</i>
		D.L. 112/2008, convertito nella L. 133/2008	È consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. . . anche se riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro
		D.L. 34/2014, convertito nella L.78/2014	Modifiche al D.lgs 368/2001: - abolizione delle causali giustificatrici dell'apposizione del termine e delle ragioni oggettive per la proroga, - conferma della durata massima triennale del contratto, - possibilità di proroga fino a cinque volte nell'arco del triennio, - previsione di un limite massimo legale al numero complessivo di contratti a termine instaurati da ciascun datore di lavoro
Associazione in partecipazione con apporto di lavoro	Art. 2549 c.c.	D.lgs 81/2015	Abrogazione, di fatto, di questa fattispecie, attraverso la modifica dell'art. 2549, co. 2 c.c.: <i>“... Nel caso in cui l'associato sia una persona fisica l'apporto di cui al primo comma (dell'associato) non può consistere, nemmeno in parte, in una prestazione di lavoro”</i> .
Tirocinio	L.287/1977, art. 16 bis. L.845/1978, Legge quadro sulla formazione profess. L. 863/1984 L.236/1993		Norme preparatorie
		DPR 137/2012	Tirocinio professionale
		L. 196/1997 “Pacchetto Treu” D.I.n.142/1998 , attuativo dell'art. 18 della L. 196/97	Tirocini formativi e di orientamento
		D.lgs 276/03 art. 60	Tirocini estivi di orientamento
		L.148/2011	Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini in quanto le competenze specifiche sui tirocini formativi e di orientamento permangono in capo alle Regioni che ex Titolo V della Costituzione (modificato nel 2001), hanno la

			<p>potestà legislativa esclusiva in materia di formazione professionale;</p> <p>Durata: tirocini formativi e di orientamento c.d. non curricolari non potranno avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese;</p> <p>Soggetti beneficiari: potranno essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neolaureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio.</p>
		Legge 92/2012 Art. 34, 35, 36	<p>Previsione di un Accordo Stato-Regioni per la definizione di linee-guida, finalizzato a contrastare gli abusi e favorire l'apprendistato come canale preferenziale per l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro. In particolare: oltre alla revisione della disciplina dell'istituto per "valorizzare altre forme contrattuali (vedi es. Apprendistato), dovrà individuare azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività, ed inoltre la previsione di una congrua indennità, anche in forma forfetaria.</p> <p>Indennità in mancanza della quale è prevista una sanzione amministrativa</p>
		Accordo 24 gennaio 2013 nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni	<p>Linee guida con esclusione tra gli altri dei tirocini curricolari, tirocini transnazionali, tirocini per immigrati e tirocini estivi.</p> <p>Tra le novità introdotte: indennità di partecipazione "minima" non inferiore a 300 euro e divieto di utilizzare i tirocinanti per sostituire lavoratori con contratti a termine nei periodi di maggiore attività o quelli assenti per malattia, maternità o ferie.</p>
Part Time	L. 1984 n. 863		
		D.Lgs. 61/2000	Le 3 forme di part time: Verticale, Orizzontale; Misto
		D.lgs 276/03	<p>Estensione alla generalità dei lavoratori e dei datori di lavoro, compreso il settore agricolo;</p> <p>compatibilità con il contratto a termine, il contratto di apprendistato;</p> <p>compatibilità con la qualifica di dirigente e con il lavoratore socio di cooperativa, nonché con il contratto di somministrazione di lavoro.</p> <p>Possibilità di svolgere più rapporti di lavoro part-time alle dipendenze di più datori di lavoro, entro comunque specifici limiti: garanzia, da parte del datore di lavoro, di una durata massima settimanale, e onere per il lavoratore di comunicare l'ammontare delle ore</p>
		L. 247/2007	Priorità della trasformazione del contratto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale; diritto di precedenza nelle assunzioni con contratto a tempo pieno
		D.lgs 81/2015	Abolizione del D.lgs 61/2000.

			<p>Superamento della distinzione tra clausole elastiche e clausole flessibili e superamento della contrattazione collettiva: mantenimento della sola prima categoria, mediante la quale le parti sono libere, anche in assenza di specifica previsione nel contratto collettivo, di pattuire sia la variazione della collocazione temporale della prestazione lavorativa, sia la variazione in aumento della sua durata.</p> <p>Purché la pattuizione avvenga per iscritto davanti alle commissioni di certificazione.</p> <p>Obbligo di indicare preventivamente le condizioni e le modalità con cui il datore può ricorrere alle clausole elastiche (con un preavviso di almeno due giorni lavorativi e a una maggiorazione del 15% della retribuzione oraria globale. Infine, limite temporale, al di sotto del 25% della normale prestazione.</p> <p>Indicazione tassativa dei casi in cui il lavoratore può revocare il consenso alle clausole elastiche, con esclusione della contrattazione collettiva di prevederne altri.</p>
Lavoro Interinale o Somministrazione	Legge 196/1997		Introduzione del Contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo senza abrogare il divieto di interposizione di manodopera sancito nella L. 1369/60
		D.lgs 276/03	Abrogazione della L. 196/97 e contestualmente la L.1369/60 - - -) introduzione del contratto di somministrazione
		L. 247/07	Abolizione del contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (staff Leasing) di cui al Titolo III, capo I del D.lgs 276/03
		L. 191/2009 (finanziaria 2010)	Reintroduzione contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (staff Leasing) (con l'abrogazione del comma 46 della L.247/2007) ed estende l'applicabilità dello staff leasing, intervenendo sull'art. 20, comma 3: ammissibilità dello staff leasing anche sulla base di accordi aziendali, oltre che accordi territoriali e allargamento della gamma dei settori in cui è ammesso, ai servizi di cura e assistenza alla persona e di sostegno alla famiglia.
		D.L. 34/2014	Introdotta l'acausalità per la somministrazione a tempo determinato
		D.lgs 81/2015	Abrogazione artt. 18 (co. 3, 3 bis) e art. 20-28 D.lgs 276/03: Diventa acausale il ricorso alla somministrazione a tempo indeterminato, per il quale cadono i limiti delle ipotesi tassative di ammissibilità, ma per il quale viene introdotto un limite quantitativo del 20% rispetto al personale in organico a T.I. Viene di fatto confermato l'intero apparato sanzionatorio contenuto nell'art. 18 dello stesso d.lgs. n. 276/2003, ma viene rimosso il reato di somministrazione fraudolenta, con l'abrogazione dall'art. 28 del d.lgs 276/03

Emiliano Mandrone - ISFOL, Struttura Lavoro e Professioni, Responsabile Progetto *Analisi Mercato del Lavoro*.