I paradossi di una riforma sbagliata (e che si farà, anche se non piace a nessuno)

di Michele Tiraboschi

Modificare il quadro giuridico di regolazione dei rapporti di lavoro è, da sempre, operazione non facile. In Italia più che altrove. Va pertanto apprezzato lo sforzo di chi – pur consapevole delle molteplici sensibilità e delle relative implicazioni politiche, economiche e sociali – voglia cimentarsi seriamente in una impresa tanto complessa quanto fondamentale per il rilancio del nostro Paese.
Idee e progettualità, in verità, non sono mai mancate. Come ricordava dieci anni fa Marco Biagi ([1]), con un insegnamento ancora oggi attuale, ciò che invece non è ancora avvenuto nel nostro Paese è il superamento di pregiudiziali ideologiche e tensioni sociali che rallentano inutilmente le riforme utili e necessarie a governare il cambiamento in atto.
Con il disegno di legge n. 3249 del 5 aprile 2012 il Governo Monti, certamente favorito da un contesto politico-istituzionale del tutto particolare e per molti versi irripetibile, ha per la prima volta dimostrato che è possibile superare quei veti corporativi e quei tabù che, da troppo tempo oramai, penalizzano le imprese italiane e, conseguentemente, anche i loro lavoratori nel contesto internazionale e comparato. Questo, a ben vedere, è il principale merito che va attribuito al progetto di riforma presentato dal Ministro Fornero a cui vanno riconosciute doti, non comuni, di coraggio, serietà e determinazione.
Autorevoli esponenti della intellighènzia della comunità dei giuslavoristi italiani hanno invero subito palesato "un senso di profondo disagio per la infinita leggerezza della conoscenza dimostrata in materia dal Presidente del Consiglio, dal Ministro del Welfare, dal Sottosegretario alla Presidenza, attraverso fin troppo frequenti esternazioni, dichiarazioni, interviste" ([2]). Può essere, anche se, forse, l'elenco dei protagonisti (reali o mancati) della riforma del lavoro pecca in difetto. Non ci pare in ogni caso da assecondare il gusto – tutto italiano – di demolire "a prescindere" ogni tentativo di cambiamento senza entrare mai nel merito delle proposte che, via via, vengono avanzate. Vero è, peraltro, che obiezioni di tipo tecnico e dommatico, anche quando vengono puntualmente sollevate, come capita ora con la riforma Monti-Fornero, risultano il più delle volte strumentali a ben precise ideologie o scuole di pensiero sui rapporti tra capitale e lavoro.
Così è stato per la legge Biagi di riforma del mercato del lavoro e, in tempi più recenti, per l'articolo 8 del decreto legge n. 138/2011, che pure rappresenta una svolta epocale nelle tecniche di regolazione del diritto del lavoro in quanto affida alla contrattazione collettiva di prossimità il potere di definire, anche in deroga alla norma di legge, assetti normativi funzionali alle peculiarità e alle concrete esigenze di ogni

[1] Vedi M. Biagi, *Progettare per modernizzare,* in T. Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio,* il Mulino, Bologna, 2002. Vedilo anche in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Riforma Biagi.*
[2] Così F. Carinci, *Il grande assente: l'art. 19 dello Statuto,* in corso di pubblicazione su ADL.

territorio e di ogni singola azienda ([3]). Analoga sorte capitò anche a Gino Giugni, all'indomani della approvazione dello Statuto dei diritti dei lavoratori, quando si dovette difendere da una campagna diffusa contro la "legge malfatta" ([4]). Eppure la legge n. 300 del 1970, oggetto quarant'anni fa di pensanti critiche di ordine tecnico e dommatico, viene invece da tutti indicata quale esempio inarrivabile per coerenza sistematica e chiarezza concettuale. Quanto basta per rispedire al mittente le critiche aprioristiche – e di rito, almeno nel dibattito giuslavoristico italiano – di chi ritiene la proposta debole perché scritta da incompetenti e, dunque, priva di un adeguato impianto concettuale e sistematico.
Sono del resto le esperienze delle ultime grandi riforme del mercato del lavoro – legge Treu e riforma Biagi *in primis* – a indicarci come testi normativi tanto complessi e articolati possano essere apprezzati e compresi solo dopo un periodo relativamente lungo di applicazione nella prassi quotidiana del diritto vivente e di conseguente assestamento nel quadro normativo preesistente.
Ha pertanto perfettamente ragione Mario Monti quando, sulle colonne del *Wall Street Journal,* ritiene che la riforma del lavoro meriti *"a serious analysis rather than snap judgments"* e cioè una seria valutazione piuttosto che giudizi affrettati ([5]). Ed è quanto abbiamo cercato di fare col presente *Instant Book,* nonostante siamo ancora in presenza di una bozza di articolato normativo suscettibile di modifiche anche profonde a seguito del dibattito parlamentare, sforzandoci di fornire una prima valutazione sistematica delle principali novità, istituto per istituto, e della loro ricaduta sull'attuale impianto del diritto del lavoro italiano.
Vero è peraltro che, proprio perché manca nella tradizione italiana una adeguata strumentazione tecnica volta a valutare in anticipo gli effetti delle proposte di legge, tutto da dimostrare è però anche l'assunto da cui parte lo stesso Monti quando, sempre sulle colonne del principale quotidiano d'Oltreoceano, afferma senza esitazioni che comunque la riforma del mercato del lavoro *"will have a major and positive impact on the Italian economy",* avrà cioè un impatto importante e positivo sul mercato del lavoro italiano.
Il disegno di legge, molto opportunamente, ipotizza nell'articolo di apertura un sistema permanente di monitoraggio e valutazione delle dinamiche del mercato del lavoro ([6]). Tuttavia, almeno per chi ricordi analoga strumentazione di valutazione e monitoraggio contenuta nella legge Biagi ([7]), pare evidente che il principale problema del mercato del lavoro italiano non siano le (numerose) disposizioni di legge pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale né, tanto meno, la relativa fattura tecnica, quanto la loro concreta attuazione ed effettività. E difatti l'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003, recante puntuali disposizioni per il monitoraggio statistico e la valutazione delle politiche del lavoro, ancora attende di essere concretamente attuato dal Ministero del lavoro con il concorso delle Regioni e di INPS, ISTAT, ISFOL. E così vale per centinaia di disposizioni di legge, destinate a incidere su istituti strategici del diritto del lavoro italiano, che pure, anche dopo aver contribuito a quelle incessanti dispute ideologiche e dottrinali che tanto disorientano le imprese e gli operatori pratici, ancora attendono attuazione.
Restando alla legge Biagi pensiamo, a titolo meramente esemplificativo, alla borsa continua nazionale del lavoro, al contratto di inserimento per le donne del Mezzogiorno, all'apprendistato per il diritto dovere di istruzione e formazione, all'apprendistato di alta formazione, al libretto formativo del cittadino, agli standard professionali e formativi, alla certificazione delle competenze, al raccordo tra operatori pubblici e privati del mercato del lavoro, ai sistemi di accreditamento degli operatori del mercato del lavoro, al principio cardine di un moderno sistema di ammortizzatori sociali che dispone la perdita del sussidio pubblico al percettore che rifiuta un percorso formativo o una offerta di lavoro congrua. Istituti

[3] Per un opportuno approfondimento rinvio a M. Tiraboschi, *L'articolo 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138: una prima attuazione dello "Statuto dei lavori" di Marco Biagi,* in DRI, n. 1/2012, p. 78 e ss.
[4] Cfr. G. Giugni, *I tecnici del diritto e la legge "malfatta",* in PD, 1970, p. 479 e ss.
[5] M. Monti, *Italy's Labor Reforms Are Serious and Will Be Effective,* in *The Wall Street Journal, April 7, 2012, p. A14.* Vedilo anche in *Adapt International Bullettin,* n. 14 / 2012, in www.adaptbulletin.eu.
[6] Art. 1, commi 2-6.
[7] Si veda, in particolare, l'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003.

ora tutti prepotentemente rilanciati o modificati dal disegno di legge n. 3249 e purtuttavia inesorabilmente destinati a rimanere lettera morta se la risposta, come in passato, sarà solo legislativa e non di tipo politico-istituzionale in uno con un rinnovato protagonismo degli operatori del mercato del lavoro e degli attori del sistema di relazioni industriali.
Ripercorrendo l'intervento sulle tipologie contrattuali prospettato nel disegno di legge n. 3249 poco o nulla hanno poi insegnato gli interventi punitivi e di stampo repressivo-sanzionatorio ereditati dal Governo Prodi. Promesse insostenibili di stabilizzazione ed eccessive restrizioni in merito all'utilizzo del lavoro a progetto e del lavoro temporaneo hanno finito paradossalmente per penalizzare non solo le imprese serie e rispettose della legge, ma anche i tanti lavoratori precari non confermati in prossimità del tetto massimo di 36 mesi, contribuendo ad alimentare l'altra grande piaga del mercato del lavoro italiano che non sono i lavori flessibili e temporanei quanto il lavoro «nero» e l'economia sommersa. E in questa riforma decisamente forte appare il rischio che un incremento dell'apparato sanzionatorio, del costo del lavoro flessibile e della relativa burocrazia finirà per ricondurre molti lavori emersi con le leggi Treu e Biagi in territori lontani dalla stabilità contrattuale decretata per legge, alimentando il rischio di delocalizzazioni e di una imponente reazione di fuga nel sommerso.
E che dire poi dell'apprendistato, istituto che molto opportunamente viene ora riconosciuto quale contratto di ingresso prevalente nel mercato del lavoro dei giovani. L'eccesso di attenzione sul progetto di riforma – e le suggestioni del contratto unico, che a lungo e inopportunamente hanno condizionato il dibattito degli ultimi mesi – hanno finito per fare dimenticare al Ministero del lavoro e alle stesse parti sociali l'attività di implementazione della recente riforma contenuta nel Testo Unico del 2011, il cui impianto viene sì sostanzialmente confermato dal disegno di legge n. 3249, senza tuttavia che venga compiuto alcun passo concreto verso l'operatività della riforma, il cui periodo transitorio di sei mesi scade il prossimo 25 aprile. Dopo di che, se così stanno le cose, in molti settori produttivi e in molte regioni non si potranno più stipulare contratti di apprendistato, in assenza delle necessarie discipline di attuazione del Testo Unico, o comunque si stipuleranno contratti di apprendistato all'italiana in assenza della messa a regime del libretto formativo del cittadino e dei relativi standard formativi, professionali e di certificazione delle competenze. Una ulteriore conferma che le leggi, buone o cattive che siano, sono destinate a fare pochi passi in avanti se non vi sono attori e istituzioni in grado di farsene carico e renderle effettivamente operative.
Poche parole merita, infine, la vicenda dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori che pure ha catalizzato l'attenzione dei media e della opinione pubblica rivelandosi, alla fine, un vero e proprio boomerang per quanti ne auspicavano la cancellazione o, quantomeno, un drastico ridimensionamento. L'intervento contenuto nel disegno di legge n. 3249 risulta, in effetti, modesto se non del tutto marginale, pur a fronte di una drastica limitazione delle flessibilità in entrata che, conseguentemente, non trova giustificazione sul piano dello scambio politico proposto dal Governo alle parti sociali. Per le aziende di grandi dimensioni, quelle che già oggi rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 18, il peso decisivo assegnato all'intervento dei giudici finirà per aumentare l'incertezza in cui attualmente versano operatori e imprese, disincentivando la spinta a nuove assunzioni a tempo indeterminato che pure è – o dovrebbe essere – il filo conduttore della riforma. Per le piccole imprese, invece, lo scambio sull'articolo 18 è tutto a perdere visto che si troveranno fortemente penalizzate nella gestione flessibile della forza lavoro in entrata senza per contro trarre alcun vantaggio dalle modifiche normative sulla flessibilità in uscita.
Chi scrive ha più volte cercato di spiegare, nei mesi passati, come sia controproducente, almeno in questo particolare contesto economico e politico-istituzionale, un eccesso di enfasi sull'articolo 18. E invero sarebbe bastato ricordare la lezione di Marco Biagi – da sempre convinto circa la necessità di intervenire in materia, ma non al punto di penalizzare il processo di modernizzazione dell'intero mercato del lavoro e rendere inconciliabile il confronto tra Governo e parti sociali – per agire con maggiore cautela e buon senso.
"Perché non ho parlato del 18?", si domandava Marco Biagi. "Per una ragione molto semplice: il *Libro Bianco* al 18 fa cenno, ma non lo considera un punto nevralgico, anche se traspare un orientamento

favorevole a una revisione... Io penso che la reintegrazione non esiste più. È una bandiera, un simbolo. Un valore che ha un effetto deterrente. Solo che, secondo me, è deterrente nel senso che incentiva un sacco di frodi e di abusi. In tutto il mondo, il riparo al licenziamento ingiusto è nella logica risarcitoria. Siamo nel diritto civile, che riconosce un unico modo per riparare i danni subiti: quello del risarcimento, magari ampio risarcimento, tempestivo risarcimento, ma un risarcimento. Qualcuno mi potrebbe dire: ma se è così marginale, perché la vogliamo? E io concludo: d'accordo. Infatti, io personalmente non penso che sia l'argomento di cui discutere, altri e ben più pregnanti temi ci devono occupare" ([8]).
Eppure proprio il braccio di ferro sull'articolo 18 ha consentito al Governo di affermare, a più riprese e con (ingenua?) convinzione, la bontà del progetto riformatore, perché se la riforma non piace a nessuno vuol dire allora che si è raggiunto un buon equilibrio tra i contrapposti interessi. Così si è espresso il Ministro Elsa Fornero, pochi giorni fa, e negli stessi termini si è difeso, sempre sulle colonne del Wall Street Journal, Mario Monti affermando senza mezzi termini: *"the fact that it has been attacked by both the main employers association and the metalworkers union, part of the leading trade union confederation, indicates that we have got the balance right"* ("il fatto che il progetto di legge sia stato attaccato tanto dalle principali associazioni dei datori di lavoro che dal sindacato dei metalmeccanici e da alcuni leader confederali, indica che abbiamo mantenuto la bilancia equilibrata)".
A nostro avviso il vero e grande limite della riforma Monti-Fornero è tutto qui. Sostenere infatti che la riforma è equilibrata perché, alla fine, scontenta tutti è indice di un grave paradosso. Quello di ritenere necessario il cambiamento in ragione delle "esigenze dettate dal mutato contesto di riferimento" ([9]) e però poi non saperlo interpretare fino in fondo limitandosi, anzi, a riproporre uno schema di giuridificazione dei rapporti di lavoro, quello del lavoro subordinato a tempo indeterminato, tipico del secolo scorso e funzionale alle logiche della vecchia economia di stampo fordista-taylorista.
La verità è che la riforma Monti-Fornero non è brutta o tecnicamente inadeguata ma, più semplicemente, concettualmente sbagliata perché si fonda sulla irragionevole convinzione di poter ingabbiare la multiforme e sempre più diversificata realtà dei moderni modi di lavorare e produrre in un unico (o prevalente) schema formale, quello del lavoro subordinato a tempo interminato che pure, per lo stesso Monti, non esiste più o, quantomeno, "è noioso". Vietando conseguentemente, almeno in termini sostanziali, le forme di lavoro coordinato e continuativo, ancorché genuine, e le partite IVA. Comprimendo in una area di eccezionalità e temporaneità il lavoro a termine. Abrogando i contratti di ingresso incentivati per i gruppi svantaggiati. Penalizzando il part-time e altre forme di lavoro che pure, come i voucher per prestazioni occasionali e il lavoro a chiamata, avevano consentito l'emersione di imponenti spezzoni di lavoro sommerso e irregolare.
A ben vedere, tuttavia, nel mutato contesto economico di riferimento una siffatta lotta senza quartiere verso le forme di lavoro flessibile, coordinate e continuative o temporanee è possibile ma solo a condizione di smantellare in modo sostanziale, forti della riforma degli ammortizzatori sociali, le rigidità in uscita, *tertium non datur.* Una soluzione a metà, come quella che emerge dal disegno di legge n. 3249 finirebbe infatti per penalizzare non solo il sistema delle imprese, ma prima ancora gli stessi lavoratori. A partire dai giovani e dai molti lavoratori esclusi dal mercato del lavoro che paradossalmente, e ancor più di quanto avviene oggi, sarebbero vittime sacrificali predestinate (non al "precariato" ma) al lavoro "nero" e alla economia sommersa.
Già oggi l'ordinamento posto dal diritto del lavoro non soddisfa pienamente nessuna delle due parti del rapporto di lavoro. I lavoratori, nel complesso, si sentono oggi più insicuri e precari. Gli imprenditori ritengono il sistema regolativo dei rapporti di lavoro non adeguato alla sfida competitiva imposta dalla globalizzazione e dai nuovi mercati. Anche dopo le recenti innovazioni apportate dalle leggi Treu e Biagi è percepibile una profonda insofferenza verso un corpo normativo sovrabbondante e complesso che,

[8] M. Biagi, *Non fissiamoci sul 18,* intervento al CNEL, novembre 2001, in *L'Espresso* del 18 aprile 2002, p. 56.
[9] Così, con specifico riferimento all'articolo 18, la relazione illustrativa del DDL n. 3249/2012, vedila in allegato al presente volume.

pur senza dare vere sicurezze a chi lavora, intralcia inutilmente il dinamismo dei processi produttivi e l'organizzazione del lavoro. Se questa è la sensazione più diffusa, ci pare allora illusorio pensare di procedere sulla strada di una ennesima epocale riforma legislativa del mercato del lavoro che poi rischia di rimanere sulla carta. L'abuso di riformismo è certo un male meno infido della faziosità e della ideologia che abbiamo sperimentato in questi anni sulla legge Biagi, ma alla prova dei fatti è forse altrettanto dannoso e controproducente.

La verità è che lavoratori e imprese hanno oggi bisogno di un quadro di regole semplici, sostanziali più che formali, accettate e rispettate in quanto contribuiscano a cementare rapporti di fiducia e un clima di fattiva collaborazione nei luoghi di lavoro. Una economia competitiva deve poter contare su lavoratori motivati a dare il meglio di sé, investendo sulle loro qualità professionali e sulla capacità di adattamento, piuttosto che su di un sistema di garanzie ingessate. Questa è la vera stabilità del lavoro. Una stabilità basata su un sistema di convenienze reciproche piuttosto che su formalistiche imposizioni di legge, che vengono poi largamente superate nei processi normativi reali, se è vero che l'articolo 18 trova applicazione per una cerchia sempre più ristretta di lavoratori e, comunque, nulla può quando una impresa chiude o delocalizza.

Che la riforma Monti-Fornero non piaccia a nessuno non è allora un pregio, ma un grande limite di un intervento di stampo fortemente pubblicistico che comprime il ruolo degli attori di un libero e responsabile sistema di relazioni industriali nella regolazione dei rapporti di lavoro a livello settoriale, territoriale e aziendale. Un ruolo che, pure, era stato recentemente rilanciato dall'articolo 8 del decreto legge n. 138 del 2011 ([10]). La netta opposizione delle parti sociali a un utilizzo, ancorché sperimentale, dell'articolo 8 ha tuttavia consentito al Governo Monti un drastico rilancio sulla riforma del diritto del lavoro. Una sorta di nemesi storica, a ben vedere, degna di una delle più note fiabe di Esopo. Che ha costretto i protagonisti sindacali del rifiuto pregiudiziale all'articolo 8 a subire, in un ristretto lasso di tempo, non solo una energica riforma di un sistema pensionistico sino a pochi mesi prima ritenuto in equilibrio, ma anche una contro-offensiva senza precedenti sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Con il disegno di legge n. 3249 siamo solo a metà del guado. Spetterà ora al Parlamento decidere se procedere sino in fondo, sul versante delle flessibilità in uscita, o se fare, invece, una frettolosa marcia indietro sul fronte delle flessibilità in entrata. Noi abbiamo una unica certezza e cioè che così, se si resta in mezzo al guado, non si andrà da nessuna parte.

[10] Convertito, con modifiche, nella legge n. 148 del 2011.