

# Jobs Act: cosa c'è di nuovo dietro gli annunci?

*Annunciato a inizio gennaio come punto di svolta delle politiche per il lavoro, il Jobs Act del neo-segretario del Partito Democratico, Matteo Renzi, ha suscitato non poche reazioni. Anche in materia di lavoro pubblico si sono formulati commenti e analisi. L'interrogativo, però, rimane aperto: dietro gli annunci cosa vi è di nuovo e di concreto per il sistema amministrativo italiano?*

di **Umberto Buratti \***  
e **Cristina Galbiati \*\***

*\* Assegnista di ricerca presso l'Università di Bergamo e Adapt Senior Research Fellow*

*\*\* Assegnista di ricerca presso l'Università di Trento e Adapt Senior Research Fellow*

Il Jobs Act del nuovo segretario del Pd, Matteo Renzi, si è abbattuto sul dibattito pubblico e politico di inizio anno come un vero e proprio ciclone. Colpa o merito, a seconda dei punti di vista, dell'iperattivismo del sindaco di Firenze e del suo staff che, non sono solo riusciti a creare un'attesa e un *tam tam* mediatico su un tema così delicato come quello del mercato del lavoro, ma hanno altresì "provocato" l'opinione pubblica e gli addetti ai lavori con il far pervenire giudizi, analisi, com-

menti e proposte migliorative a un **documento programmatico**, lanciato **sotto forma di e-news**. Le risposte non si sono fatte attendere. In poche ore il "piano Renzi" per il lavoro è riuscito a generare un'intensa riflessione e una **pluralità di riscontri**, per certi aspetti inattesi<sup>[1]</sup>.

## Un cambio di metodo...

Eppure, dopo il lavoro del mese di gennaio, il **tutto pare allo stato attuale in stand by** e ciò per **due ragioni** tra di loro collegate. Nell'agenda politica nazionale,

**ADAPT**  
 www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

da una parte, il **tema del lavoro** è stato momentaneamente **messo tra parentesi**, a favore della ricerca di un accordo sulla legge elettorale e sulla riforma del Senato; dall'altra parte il **Jobs Act renziano è rimasto ad uno stadio embrionale**. La sua struttura, infatti, è riconoscibile solo a grandi linee; **mancano gli aspetti di dettaglio**, tasselli fondamentali per poter giungere a un giudizio complessivo. Senza contare il fatto che tra una bozza programmatica, concepita per far fronte a un mercato occupazionale in evidente stato di affanno, e la conversione in legge vi è di mezzo il passaggio parlamentare necessario per giungere ad una **posizione di equilibrio**. Cosa di per sé non scontata, viste le divergenze tra le diverse proposte attualmente in campo<sup>[2]</sup>.

## ...e di merito?

"L'Italia può farcela". *L'incipit* del documento proposto da Matteo Renzi è un'esortazione che assume i toni dell'appello, della spe-

1) Una prima raccolta di commenti e analisi del Jobs Act è contenuta in: *Il Jobs Act: prima lettura e primi commenti*, Bollettino speciale Adapt, n. 2/2013, a cura di E. Massagli, F. Pasquini, S. Spattini, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)

2) Si veda: E. Massagli, *I programmi sul lavoro a confronto: slide comparative*, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)

ranza e della certezza.

Le condizioni per il “risveglio della Bella Addormentata” - altra metafora coniata dal sindaco di Firenze - sono due: una **visione per i prossimi anni e piccoli interventi per i prossimi mesi**.

Dentro ad un simile binomio si struttura il **Jobs Act**, il quale si articola in **tre parti: il sistema; i nuovi posti di lavoro; le regole**.

Ed è, forse, in questa composizione che si può riscontrare l'**elemento più innovativo della proposta** del neo-segretario. Come hanno evidenziato, infatti, alcuni osservatori il limite più grosso in cui sono incappate le ultime riforme del mercato del lavoro è stato quello di ritenere che fosse sufficiente il cambio delle regole e delle leggi in materia giuslavoristica a determinare un rilancio dell'occupazione<sup>3</sup>. A distanza di tempo, invece, sembra emergere il contrario; ovvero come non siano le scelte settoriali bensì le **politiche di sistema** ad agevolare, grazie a un orizzonte più ampio, il **cambiamento di rotta** poiché tendenzialmente prive del rischio di rimanere impantanati in dettagli, seppur importanti, come dimostra la questione relativa all'art. 18.

Leggendo il vademecum con cui Renzi tenterebbe di riossigenare i livelli occupazionali e di investimento nel nostro Paese, il primo posto è occupato dal **tema energetico**. Il divario tra il **costo della bolletta** energetica che grava sulle imprese italiane rispetto ai principali *competitor* europei e internazionali è, infatti, visto come un freno alla ripresa economica; ragion per cui se ne proporrebbe - a favore delle aziende - una sua **riduzione del 10%**.

A tale misura si accompagnereb-

be, in materia di tassazione a supporto degli investimenti, una **riduzione**, nella medesima percentuale, **dell'Irap** in virtù del principio “chi produce lavoro, paga di meno”.

A ciò si aggiungano l'**Agenda digitale** e la **fine dell'obbligo di iscrizione alle Camere di commercio**.

La prima intende rendere più snelle le comunicazioni dando *input* a un settore che nei prossimi anni diverrà determinante, traino di tutti gli altri. La seconda sembrerebbe procedere nella direzione di uno **snellimento degli adempimenti** burocratici, intesi in senso lato, in capo alle aziende. La seconda parte della proposta del segretario del Pd si incentra, invece, sulla **creazione di nuovi posti di lavoro**. Qui il documento enuclea **sette settori strategici**: cultura, turismo, agricoltura e cibo; made in Italy; Ict; green economy; nuovo welfare; edilizia; manifattura. Per ciascuno di essi è promesso “*un singolo piano industriale con indicazione delle singole azioni operative e concrete necessarie a creare posti di lavoro*”.

In ultima posizione, il Jobs Act inserisce le **proposte per il mercato del lavoro**; scelta di contro tendenza dato che nel decennio appena passato e soprattutto negli anni della crisi esso ha occupato, di solito, il primo posto.

Nello specifico si prevedono **sei azioni**: la semplificazione delle norme; la riduzione delle forme contrattuali; la predisposizione dell'assegnazione universale; l'obbligo di rendicontazione on line delle spese finanziate con soldi pubblici per la formazione professionale; la nascita di una agenzia federale unica per il lavoro; la legge per la regolamentazione della rappresentatività sindacale.

Come è facile desumere da questa prima ricognizione e come si è rilevato in precedenza, la **principale novità** del Jobs Act pare concentrarsi **nel metodo più che nel merito delle proposte**. Il programma ideato dal segretario del PD prova a comporre i diversi pezzi del *puzzle* che, negli ultimi tempi, sono stati sovente gestiti sull'onda dell'emergenza e senza una visione di insieme. Per quanto riguarda il **merito delle proposte**, invece, il **giudizio** non può che restare in **larga parte sospeso**. Il testo del documento, infatti, non permette di entrare nel dettaglio dei contenuti. Sul punto sarà, quindi, necessario procedere con un **ulteriore approfondimento** non appena le idee programmatiche si tradurranno in enunciazioni organiche, oltre i limiti dei 140 caratteri di un *tweet* o delle battute di un'agenzia stampa.

### Per la burocrazia:

#### un rinnovamento di sistema

Nel Jobs Act il **tema della pubblica amministrazione** rientra nella prima sezione, quella dedicata al sistema. Questa scelta non appare irrilevante; così facendo, infatti, il Jobs Act dimostra di essere **più interessato a intervenire sulla struttura generale** della pubblica amministrazione italiana che non a riformare il lavoro pubblico. In altre parole, se riforma deve essere, allora che essa si concentri sull'organizzazione del sistema amministrativo.

La **prima previsione** evidenziata riguarda un “grande classico” degli ultimi anni: la **spending review**. Il Jobs Act proporrebbe di vincolare “*ogni risparmio di spesa corrente che arriverà dalla revisione della spesa alla corrispettiva riduzione fiscale sul reddito*”.

3) Si veda: M. Tiraboschi, *Job Act, la direzione è quella giusta. Ora ragioniamo con spirito costruttivo e senza pregiudizi*, in *Bollettino speciale Adapt*, n. 2/2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)

da lavoro". Nulla di nuovo in realtà. A ben vedere si tratterebbe di un *leit motiv* che sta continuamente ritornando nel dibattito italiano e che lo stesso Governo Letta ha inserito nella propria agenda e ha iniziato a concretizzare in modo piuttosto complesso e articolato come dimostra la recente nomina del Commissario Carlo Cottarelli<sup>4</sup>. Più acceso, invece, è stato il dibattito suscitato dalla seconda proposta che vale la pena riportare per intero e contestualizzare, per poi giudicare nel dettaglio. Il punto sei della prima sezione del documento in oggetto, intitolato "Eliminazione della figura del dirigente a tempo indeterminato nel settore pubblico", riporta in modo sintetico: "Un dipendente pubblico è a tempo indeterminato se vince concorso. Un dirigente no. Stop allo strapotere delle burocrazie ministeriali.". Difficile estrapolare da queste pochissime affermazioni un quadro unitario di riforma della dirigenza pubblica e soprattutto non si può non vedere lo stretto legame tra queste parole e il "pasticcio", con connesso rimbalzo di responsabilità tra ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca e ministero dell'Economia e delle finanze, sui 150 euro erogati e poi chiesti indietro al personale della scuola durante il periodo natalizio. Nonostante il testo iper-sintetico della proposta, i commenti sono stati molteplici: vi è chi non ha tralasciato di far notare come l'inciso è parso rivestire le forme della propaganda alla luce del fatto che anche il dirigente nel

settore pubblico è licenziabile (almeno sulla carta) e chi, al contrario, ha ravvisato in queste parole la base per stimolare una maggiore efficacia amministrativa a fronte di una burocrazia "costretta" alla riconferma in quanto "se sviluppata questa proposta consentirebbe per la prima volta di aggredire il nodo della inamovibilità della burocrazia italiana costringendola ad un'impennata di efficienza e di produttività. Centrale sarebbe l'aspetto della valutazione del lavoro dei dirigenti e dei risultati effettivi che questi portano agli obiettivi a ciascuno imposti"<sup>5</sup>. Eppure, analizzando anche il solo Tupi, ovvero il Dlgs n. 165/2001, norma cardine per la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della PA, esistono già alcune norme sul punto. Il nocciolo del problema sembra, dunque, risiedere non tanto nel fatto di ricercare una "proposta ex novo" quanto di utilizzare adeguatamente gli strumenti da tempo a disposizione e volti a garantire una maggiore efficienza di un apparato dai tratti elefantiaci e tendente alla staticità-inamovibilità<sup>6</sup>. Se l'art. 19 del Dlgs n. 165/2001 disciplina l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, il successivo art. 21 declina le ipotesi in cui rischia di incappare il dirigente irresponsabile. Qualora, a seguito della procedura di valutazione, non raggiunga gli obiettivi posti o non osservi le direttive a lui imputabili, egli si espone all'impossibilità di vedersi rinnovato l'incarico e, a seconda della gravità del fatto, alla revoca dello

stesso o alla rescissione del rapporto di lavoro; così come può vedersi decurtata, sino all'80%, la retribuzione di risultato nel caso in cui venga accertata, previo contraddittorio, la colpevole violazione circa il dovere di vigilanza sul rispetto degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione da parte del personale assegnato ai propri uffici. A ciò si aggiunga che il Dlgs n. 150/2009, nel cercare di equiparare il più possibile il manager pubblico a quello privato, ha elencato (art. 9) gli indicatori utili per misurare e valutare la performance individuale non solo del personale di comparto, ma anche dei dirigenti e del personale responsabile di unità organizzativa: tra questi spiccano il raggiungimento di specifici obiettivi individuali, la qualità del contributo apportato alla struttura; le competenze manageriali e professionali dimostrate nonché la capacità di valutare i propri collaboratori attraverso giudizi diversificati. Sembra assurdo, ma a distanza di quasi cento anni dalle riflessioni di Max Weber il vero nodo della questione rimane ancora il rapporto tra politica e dirigenza amministrativa. La terza idea di riforma amministrativa si concentra, invece, su una questione centrale, ma con una focalizzazione sul brevissimo termine: la sburocratizzazione del sistema. Il Jobs Act delineerebbe, ad esempio, una semplificazione sulla procedura di spesa pubblica "sia per i residui ancora aperti, [...] sia per le strutture demaniali sul modello

4) Si veda: U. Buratti, *Spending review: al via un nuovo ciclo*, in *Guida al Pubblico impiego*, n. 1 del 2014.

5) Si vedano nell'ordine: A. Orioli, *Non basta una eNews per creare lavoro* in *Il Sole 24 Ore*, 10 gennaio 2014; G. Pistelli,  *Renzi, dirigenti solo a termine*, in *ItaliaOggi* versione on line; G. Gasparotti, *Jobs Act e civil partnership: due proposte smart per far crescere l'Italia*, in *The Huffington Post*, del 13 gennaio 2014.

6) Si vedano: M. Mainolfi, *Dirigenti pubblici: la licenziabilità c'è, la chiave è il merito*, in *Bollettino Ordinario Adapt*, n. 4, 2014, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it); F. Verbaro, *Dirigenti licenziabili: gli strumenti ci sono*, in *Guida al Pubblico impiego*, n. 1 del 2014.

che oggi vale per gli interventi militari". In altre parole, si tratterebbe di sbloccare eventuali risorse disponibili, ingabbiate dentro alla burocrazia, così da liberare gli amministratori locali da alcuni vincoli per poter disporre di nuove forme di finanziamento.

All'ultimo posto, certo non in ordine di importanza, vi è un ulteriore tema "caldo" nella storia amministrativa: la trasparenza. L'idea del sindaco di Firenze consisterebbe nell'obbligare alla total disclosure non solo le amministrazioni pubbliche, ma anche i partiti e i sindacati ai quali si chiede di "pubblicare on line ogni entrata e ogni uscita, in modo chiaro, preciso e circostanziato". Non si capisce, però, se i destinatari di questo inciso siano tutte le organizzazioni sindacali oppure solo quelle che rappresentano i dipendenti della pubblica amministrazione; senza omettere che la trasparenza richiesta ai partiti politici sembrerebbe doversi contestualizzare alla luce del complesso quadro di riforma del loro finanziamento.

La vera novità, dunque, consisterebbe nell'obbligo di trasparenza totale esteso anche a realtà altre rispetto al comparto pubblico. La realizzazione di un'amministrazione alla stregua di una "casa di vetro" premeva già a Turati agli inizi del secolo scorso e diversi sono stati gli interventi normativi negli ultimi anni concentrati sulla promozione di tale principio: il Dlgs n. 150/2009 e il successivo Dlgs n. 33/2013. In tale ultimo documento, ad esempio, il "principio generale di trasparenza" viene declinato come "accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento

delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" (art. 1, comma 1), nonché "condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive [... che] integra il diritto a una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino" (comma 2). Senza tralasciare, poi, il fatto che la legge n. 190/2012 è stata promulgata proprio con l'obiettivo di controllare, reprimere e prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità all'interno dell'apparato pubblico dalla cui delega è scaturito il Dlgs n. 39/2013 in materia di inconfirmità e incompatibilità di incarichi amministrativi.

Oltre alla dirigenza e alla trasparenza, all'interno del Jobs Act ci sono poi altri punti che concernono, più o meno direttamente, la pubblica amministrazione.

Si pensi alla previsione dell'obbligo di rendicontazione on line dei soldi pubblici usati per la formazione professionale: si tratterebbe di un'idea che, nel solco del principio degli open data, potrebbe porre fine a fenomeni di malcostume o cattiva amministrazione. O ancora, a come un'ipotetica agenzia unica federale per il lavoro potrà modificare l'assetto e la fisionomia dei centri per l'impiego: ad oggi un tema sospeso tra riforma del Titolo V della Costituzione, abolizione delle province e riassetto dei relativi compiti.

A ben guardare, dunque, il Jobs Act e, prima di lui, il dibattito degli ultimi mesi relativo alla semplificazione delle regole del mercato del lavoro sembrano escludere una nuova e concreta stagione riformista per il sistema giuslavoristico pubblico. Ne è esempio l'annosa questione relativa alla riduzione delle forme contrattuali: anche in questo ca-

so il documento programmatico sembra rivolgersi più al lavoro privato che non a quello pubblico; benché solo dai prossimi mesi sarà possibile avere indicazioni più precise grazie all'evolversi delle proposte.

### Ancora dubbi sul merito

Non vi è dubbio che, nell'impostazione generale del documento, da un punto di vista del metodo vi siano degli elementi di novità interessanti come i cenni alla pubblica amministrazione che sono stati inseriti all'interno di un processo di sistema e non lasciati ai margini come materia per specialisti. Non solo. Il segretario del Pd sembra aver ragionato in un'ottica collaborativa chiedendo opinioni e suggerimenti.

Dal punto di vista del merito, invece, i dettagli delle proposte sono ancora troppo approssimativi e indeterminati. In più, le poche certezze che si ricavano sembrano non contenere novità rilevanti in quanto molte delle iniziative indicate sono possibili a legislazione vigente o tramite piccole modifiche.

Per questo sarebbe utile che il lavoro procedesse in modo attento e ordinato con un vaglio di quanto realizzabile concretamente in tempi rapidissimi. Lo stile comunicativo snello ed efficace adottato dal nuovo segretario del Pd dovrebbe servire ad aggregare risorse intellettuali ed esperienziali più che a esacerbare gli animi e a dividere. La storia del recente passato lo dimostra: le campagne mediatiche possono aiutare a lanciare grandi successi e grandi riforme che, però, rischiano di morire di inerzia una volta assopito il clamore. Meglio allora cercare sinergie, magari più silenziose e meno visibili, ma che sappiano dare risultati concreti nel lungo periodo. ●