

Piccolo compendio delle riforme del lavoro dal 1997 al 2018: dalla “qualità” alla “dignità”

di Emmanuele Massagli

1. Guardare al passato per stimare gli effetti futuri

La storia recente delle politiche del lavoro, dal c.d. pacchetto Treu (1997) al c.d. decreto dignità (2018), è caratterizzata da obiettivi e orientamenti di politica del diritto molto diversi fra loro. Soluzioni condizionate, certamente, dalle sensibilità di chi è stato responsabile degli interventi legislativi, ma anche, e forse ancor più, dalle urgenze economiche e sociali del periodo nel quale sono state approvate.

Ripercorrere, seppur molto brevemente, la storia di queste riforme non è innanzitutto un esercizio mnemonico, quanto una occasione per ridimensionare l’eccezionalità che accompagna ogni proclama politico sulle modifiche del diritto del lavoro (è molto difficile imbattersi in soluzioni che non siano già state approvate in altre epoche, anche molto prossime) e provare a stimare gli effetti delle nuove misure non per il tramite di modelli previsionali rivolti al futuro (calcolo che deve certamente essere fatto), bensì mediante la verifica degli effetti misurati con certezza dei decreti e delle leggi del passato.

2. Il pacchetto Treu (“occupazione”)

La l. 24 giugno 1997, n. 196, nota con l'appellativo di “pacchetto Treu”, aveva come scopo principale la «promozione dell'occupazione», come individuato dalla rubrica della legge stessa¹. L'obiettivo è stato perseguito con un poderoso tentativo di modernizzazione del diritto del lavoro novecentesco incapace di svolgere le sue funzioni di tutela e promozionali in un mercato contraddistinto, in quegli anni, dall'avvento della terza rivoluzione industriale e dalla crescente globalizzazione. Nello specifico il Legislatore si concentrò sulla c.d. flessibilità in entrata (fu permesso il lavoro interinale), sul superamento del monopolio pubblico del collocamento, su nuove modalità per la gestione del rapporto di lavoro (part-time) e su una rinnovata attenzione verso la transizione dalla scuola al lavoro (apprendistato e tirocini). Per quanto ancora in forma embrionale, è il primo provvedimento sul mercato del lavoro che non si ferma alle misure passive (la difesa del contraente debole, il lavoratore, rispetto a quello forte, l'impresa), ma mette al centro dell'attenzione un termine che avrebbe conosciuto molto successo negli anni a venire: le politiche attive del lavoro. È la declinazione italiana delle riforme nordeuropee concentrate sulla *flexsecurity*, parola che sarebbe diventata a breve di pubblico dominio anche entro i nostri confini.

In esito alla riforma del 1997, il mercato del lavoro iniziò un processo di lento miglioramento: da quell'anno fino al 2001 (quando terminò la legislatura) il tasso di occupazione salì di due punti percentuali (dal 43,3% al 45,3%) e quello di disoccupazione diminuì di 2,2 punti percentuali (da 11,2% a 9%).

¹ Per approfondimenti: M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro: commentario alla Legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, 1997.

3. La riforma Biagi (“qualità”)

Cinque anni dopo, la riforma Biagi (d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276) perseguirà con ancor più decisione l’opera di rinnovamento del mercato del lavoro inaugurata dalla legge 196². Il Legislatore del 2003 ha allargato molto i confini del proprio intervento, senza timore di adattare al nostro ordinamento alcune delle più innovative soluzioni adottate negli altri Paesi europei, al fine di «aumentare [...] i tassi di occupazione e promuovere la qualità e la stabilità del lavoro». L’intento “occupazionale” della riforma del 1997 viene quindi completato da un esplicito richiamo alla qualità e alla stabilità del lavoro; un richiamo stupefacente, riletto a quasi quindici anni di distanza, visto che alla riforma Biagi viene contestato proprio il contrario: la precarizzazione (da leggersi come scarsa qualità e stabilità) del lavoro.

Le soluzioni normative innovative escogitate in questa riforma furono diverse: la regolazione di nuove tipologie contrattuali per mettere in sicurezza un grande numero di lavoratori coinvolti in attività difficilmente regolabili con gli scarni strumenti presenti nel diritto del lavoro degli anni Novanta; una inedita attenzione al rapporto tra formazione e lavoro realizzata con il riordino del contratto di apprendistato; maggiori spazi concessi alle Agenzie per il lavoro; numerosissimi rimandi alla contrattazione collettiva nazionale e aziendale e agli enti bilaterali emanazione delle parti sociali (sussidiarietà del lavoro); la creazione dell’istituto della certificazione dei contratti di lavoro.

L’articolato della riforma Biagi ha caratterizzato il mercato del lavoro dei quindici anni successivi (e ancora oggi è il riferimento

² Per approfondimenti: M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, 2004.

legislativo di molti istituti); ciononostante non è da ricercarsi nella varietà delle soluzioni tecniche l'originalità di quell'intervento, bensì nel pragmatismo culturale che lo contraddistinse: il Legislatore non ebbe timore, infatti, nonostante il pesante clima di intimidazione fisica e culturale alla quale fu sottoposto (che diede i suoi drammatici frutti l'anno prima della approvazione della riforma), a mettere al centro della propria attenzione la crescita dell'occupazione regolare, giudicata contemporaneamente un obiettivo e un valore. Per questo, con un realismo ancora oggi respinto da molti osservatori, non ebbe vergogna a indicare il "re nudo": nel nuovo mercato del lavoro globalizzato e velocemente mutevole, nessuna legge era in grado di difendere il lavoratore *dalla* flessibilità (letta come "precarietà" dalle forze sociali e culturali più conservatrici), poiché questa non era esito di una qualche norma "sbagliata", bensì della moderna, frenetica e discontinua competizione economica, incomprensibile ai meccanismi del diritto del lavoro dell'epoca della linearità. Era allora compito della legge provare a tutelare la persona *nella* flessibilità, tenendo fermi i diritti conquistati nel Novecento, ma adattando le tutele, perché potessero essere davvero tali, alle variegate situazioni di esecuzione della prestazione lavorativa presenti all'inizio degli anni Duemila.

L'ampiezza e la concretezza di questo intervento modificarono profondamente alcuni assunti tradizionali del diritto del lavoro nostrano, conseguendo risultati rilevanti: il tasso di disoccupazione scese fino al 6,1% calcolato nel 2007 (prima della crisi economica) e crebbero sia l'occupazione giovanile che quella femminile (categorie cronicamente sofferenti nel mercato del lavoro italiano).

Con la sola parentesi del Governo Prodi II (da maggio 2006 a maggio 2008), troppo breve per incidere sull'impostazione profonda degli interventi sul lavoro, la stagione riformistica impron-

tata sui contenuti del *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità* scritto nell'ottobre 2001, durò un intero decennio, fino a novembre 2011 quando lasciò il passo, in piena crisi economica, al c.d. Governo dei tecnici.

4. La riforma Fornero del mercato del lavoro (“crescita”)

Dopo un primissimo intervento dedicato ai conti pubblici e alle pensioni, il Governo chiamato a mettere in sicurezza il bilancio statale dedicò molta attenzione ai temi del lavoro. A giugno 2012 fu approvata la l. n. 92 dedicata alla «riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita»: un testo molto corposo, incidente sui principali capitoli del diritto del lavoro, tecnicamente e culturalmente opposto rispetto alla riforma Biagi e al pacchetto Treu³. L'obiettivo del Legislatore fu innanzi tutto quello di correggere la deriva “precarizzante” del lavoro (già in quegli anni la larga maggioranza dei contratti di nuova stipula era un contratto a tempo determinato o c.d. atipico). La ricetta scelta per conseguire l'obiettivo fu quella di penalizzare tutte le vie alternative al contratto definito “standard” (il tempo indeterminato), o incrementandone il costo (il contratto a termine fu gravato di un contributo aggiuntivo dell'1,4% per finanziare i nuovi ammortizzatori sociali), o appesantendone il funzionamento (fu con forza ribadita la presunzione di subordinazione per ogni collaborazione, anche in partita IVA e reso più complesso il ricorso al contratto di lavoro c.d. intermittente) o, direttamente, prevedendone l'abrogazione (sorte toccata al contratto di associazione in parte-

³ Per approfondimenti: M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 2012.

cipazione e al contratto di inserimento). Addirittura il contratto di apprendistato, seppure incoraggiato a parole, fu interessato dalla misura restrittiva dell'obbligo di assunzione di metà degli apprendisti coinvolti in impresa. Di natura incentivante e non sanzionatoria intendevano invece essere, sull'altro piatto della bilancia, il superamento del reintegro automatico in caso di licenziamento economico (nuovo articolo 18) e la creazione di un canale preferenziale per le cause di lavoro.

Non secondari nell'economia dell'intera opera riformatrice furono poi gli interventi di riordino degli ammortizzatori sociali (creazione della ASpI e della miniASpI), l'istituzione dei fondi di solidarietà bilaterali, le nuove linee guida sui tirocini, le misure sulla conciliazione tra vita e lavoro e la stretta sulle dimissioni in bianco.

L'effetto di questa riforma, anche perché intempestiva rispetto al momento economico che stava vivendo l'Italia, fu tutt'altro che una «crescita». Al contrario: la disoccupazione crebbe di due punti in due anni, il tasso di occupazione scese di oltre un punto. La disoccupazione giovanile addirittura salì dal 35,3% (2012) al 42,7% (2014) e divenne argomento di discussione comune il problema della inattività dei giovani, fotografato dalla statistica sui NEET (*Non in Education, Employment or Training*).

In altre parole, il cambio di prospettiva dalla tutela delle persone *nella* flessibilità alla difesa dei lavoratori *dalla* flessibilità (ricondotta quindi, come in passato, a una conseguenza delle scelte legislative, variabile indipendente dal contesto economico) significò un poderoso arretramento culturale (e poi anche statistico, per quanto concerne gli esiti) delle politiche del lavoro italiane.

Al Governo Monti seguì la breve parentesi del Governo Letta, che non riuscì (e forse neanche volle) ribaltare l'impostazione della l. n. 92/2012 preferendo dedicarsi a qualche miglioramento

di dettaglio⁴ e, soprattutto, all'implementazione del piano europeo Garanzia Giovani dedicato proprio ai NEET⁵.

5. Il *Jobs Act* (“stabilità”)

Non è stupefacente, quindi, che la prima preoccupazione dei tecnici deputati a impostare gli interventi lavoristici del Governo Renzi fu quella di liberare i potenziali di crescita occupazionale dalla “cappa” posizionata dalla riforma del 2012 sul mercato del lavoro. Non a caso, il primo intervento del nuovo esecutivo fu proprio la liberalizzazione dei contratti a termine (d.l. 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese, convertito con modificazioni in l. 16 maggio 2014, n. 78)⁶, in assoluta e volontaria controtendenza con la riforma del 2012.

Le misure sul contratto a termine furono concepite per “preparare il campo” a quella che lo stesso Premier Renzi, terminato il mandato di Governo, definì la sua principale riforma, ovvero il *Jobs Act* (l. 10 dicembre 2014, n. 183, recante *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e*

⁴ Per approfondimenti: E. MASSAGLI, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari “correttive”: un percorso di lettura*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 15, ADAPT University Press, Modena, 2013

⁵ Si veda: G. ROSOLEN, F. SEGHEZZI (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 55, ADAPT University Press, Modena, 2016

⁶ Per approfondimenti: M. TIRABOSCHI (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 22, ADAPT University Press, Modena, 2014

delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro» esercitate in otto decreti legislativi approvati nel 2015 e seguiti, nel 2016, da un decreto correttivo e, nel 2017, dal c.d. *Jobs Act* degli autonomi e del lavoro agile)⁷. I contenuti di questo corposo aggregato di leggi e decreti è agevolmente ricostruibile dalla rubrica dei singoli atti: i primi interventi (marzo 2015) furono dedicati al riordino degli ammortizzatori sociali dopo la perdita del posto di lavoro (NASpI) e, soprattutto, alla regolazione del nuovo contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (che sta comportando il superamento per “svuotamento” e non per abrogazione dell'art. 18 Stat. lav.); in un secondo momento (giugno 2015) entrarono in vigore il decreto dedicato alla conciliazione vita professionale e vita privata e il decreto di riordino delle tipologie contrattuali (contenente l'abrogazione del contratto a progetto, una nuova stretta per le forme di autonomia considerate non genuine, la regolazione delle mansioni); da ultimo (settembre 2015) furono emanati i decreti aventi ad oggetto la riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, i servizi ispettivi, le politiche attive del lavoro (con la creazione dell'Anpal), le semplificazioni burocratiche e la videosorveglianza.

Un processo riformatore estremamente ampio e strutturato, quindi, che deve però il conseguimento dei primi e incoraggianti risultati positivi in termini di maggiore occupazione ad una disposizione contenuta nella legge di stabilità 2015 e quindi estranea a questo albero normativo: si tratta della generosa decontribuzione concessa a tutti i datori di lavoro che hanno assunto a tempo indeterminato nel corso dell'anno 2015. Un incentivo co-

⁷ Per approfondimenti: M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016.

stato circa 18 miliardi alle casse dello Stato, che giustificò la denominazione “americana” della riforma, ispirata all’*American Jobs Act* ideato da Obama, strutturato esclusivamente attorno a meccanismi premiali di sostegno fiscale e contributivo alle assunzioni.

Il *Jobs Act* nostrano fu certamente una riforma in controtendenza con la legislazione del 2012 e del 2013. Questo ha convinto molti osservatori ad associarlo, per stile e contenuti, al periodo precedente, ovvero al pacchetto Treu e alla riforma Biagi. È una comparazione scorretta. Se è infatti vero che condivide con quegli interventi una impostazione di ispirazione anglosassone (ancora una volta la *flexsecurity*), è altrettanto evidente che di quelle riforme non contiene lo spirito sussidiario (pochi e molto controllati i rimandi alla contrattazione collettiva) né la libertà da alcuni dogmi tipici del diritto del lavoro italiano. La riforma Biagi mise al centro della attenzione la qualità del lavoro, sempre più da intendersi come un percorso e non come un posto, un itinerario professionale che deve essere garantito a tutte le persone mediante politiche formative solide e integrate con il mercato del lavoro e, soprattutto, grazie a politiche attive efficienti. Il *Jobs Act*, pur condividendo culturalmente questi assunti di fondo, ha scelto di comunicarsi e, conseguentemente, di farsi valutare per la “stabilità” conseguita, associando questo termine non a una situazione di fatto, ma a una specifica tipologia contrattuale, ossia il contratto a tempo indeterminato (seppure a tutele crescenti). Tale strategia, giustificata da opportunismi di natura politica, ha permesso al Governo Renzi di esultare per la crescita, invero esigua in termini assoluti e molto costosa in rapporto al costo degli incentivi, dei contratti “stabili”, ma di non potere presentare come merito la relevantissima moltiplicazione dei contratti a tempo determinato che, liberati dal vincolo delle causali, dal 2014 al 2018 sono cresciuti esponenzialmente, fino a diventare la tipologia di assun-

zione del 70% dei nuovi contratti di lavoro stipulati in anno 2017.

Va comunque ascritta alle misure approvate tra il 2014 e i primi mesi del 2018 una diminuzione del tasso di disoccupazione di 1,5 punti percentuali (ben 8 punti nel caso dei 15-24enni), una crescita di quello di occupazione di 1,4 punti (1,5 per i giovani), nonché il decremento di 1,5 punti del tasso di inattività generale. È però aumentato di 0,9 punti l'inattività giovanile: il problema dei NEET persiste, non risolto dagli scarsi risultati conseguiti dal piano Garanzia Giovani.

6. Il decreto “dignità”

La tradizionale attenzione delle riforme del lavoro a obiettivi di natura politica quali l'occupazione, la qualità, la crescita e la stabilità è oggi sostituita da una preoccupazione di tipo etico, rappresentata dalla parola chiave del disegno di riforma del governo Lega-5stelle: dignità.

Il decreto associato a questo termine (d.l. 12 luglio 2018, n. 87, recente *Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*) non può essere affiancato, per stile e contenuti, né al *Jobs Act* né, tantomeno, alla stagione Treu-Biagi. In particolare, non condivide con quelle riforme il tentativo di lettura della modernità, una sorta di antropologia positiva che ha fatto sì che quegli interventi fossero più promozionali che sanzionatori.

Al contrario, il decreto “dignità” pare essere tornato ad una concezione del diritto del lavoro tutta difensiva, simile a quella degli anni Settanta. Per quanto concerne le soluzioni tecniche, la strada intrapresa rimanda alle scelte operate dalla l. n. 92/2012, ossia dall'intervento riformatore recente che ha avuto i peggiori risultati sul mercato del lavoro.

L'articolato non contiene alcuna soluzione innovativa: lo scopo dell'intervento è sostanzialmente quello di arrestare la crescita dei contratti a tempo determinato. Curiosamente, quindi, è un decreto che non solo non si propone di incrementare l'occupazione, ma addirittura accetta di diminuirla, nella convinzione che un contratto a tempo determinato prorogato sia meno dignitoso di un non-contratto. L'obiettivo perseguito è la qualità (ovvero l'indeterminatezza) del contratto, non la quantità⁸. Le soluzioni adottate sono: la diminuzione della durata massima dei contratti a termine da 36 a 24 mesi; l'obbligo di indicazione delle causali, ovvero delle ragioni per la quali si assume a termine (è la norma ad elencarle, in termini restrittivi); la concessione di solo 4 proroghe in luogo delle precedenti 5; l'aggravio dello 0,5% del costo del contratto, che è impugnabile in un periodo di tempo più ampio. A queste misure sul contratto a tempo determinato si associano un giro di vite (inaspettato e molto problematico) sulla somministrazione di lavoro, che viene equiparata allo stesso contratto a tempo determinato e quindi viene assoggettata ai medesimi limiti, e un incremento dei valori minimi e massimi della c.d. tutela crescente, ovvero l'indennità da riconoscersi al lavoratore ingiustamente licenziato.

Non è difficile prevedere l'effetto depressivo di queste norme su un mercato del lavoro che, trainato dagli indicatori positivi dell'economica, ha lentamente ripreso a crescere. Invero la ripetuta sottolineatura della dimensione della "dignità" funge già da giustificazione per un esito di questo genere: se quel che si vuole

⁸ Evidente prova di questa considerazione è la contestatissima relazione tecnica al decreto curata dalla Ragioneria dello Stato utilizzando le stime fornite dall'Inps: in quel documento è previsto un decremento di 80.000 posti di lavoro in dieci anni (8.000 all'anno).

conseguire è una “moralizzazione” del mercato del lavoro⁹, è logico che questo intento non possa sottomettersi alle statistiche di natura economica, sovrastimate dai Governi precedenti, che per ottenere qualche punto percentuale positivo di occupazione avrebbero “svenduto” la qualità del lavoro, precarizzandolo. Meglio meno lavoratori, ma più tutelati, che tanti occupati assunti con tipologie contrattuali instabili.

7. Quali riforme per una maggiore qualità del lavoro?

La (giusta!) preoccupazione verso una maggiore stabilità dei contratti di lavoro può concretizzarsi in tre tipologie di intervento, tra loro non necessariamente alternative: una riforma complessiva delle politiche attive perché al lavoratore sia garantita continuità lavorativa anche in un contesto di discontinuità contrattuali; una forte incentivazione dei contratti a tempo indeterminato perché sia economicamente più vantaggioso ricorrere a questi invece che quelli a termine; una ponderosa penalizzazione dei contratti atipici e a tempo determinato finalizzata a scoraggiarne l'utilizzo.

Come ripercorso nelle pagine precedenti, con una sintesi davvero eccessiva, ma funzionale ad un inquadramento di massima, è possibile collocare le riforme Treu e Biagi nell'ambito della prima strategia e il *Jobs Act* nella seconda.

Il decreto “dignità” sceglie, con molta più convinzione rispetto alla riforma Fornero, la terza strada, ovvero la via sanzionatoria e proibizionista. Sotto il profilo pratico è la soluzione più semplice,

⁹ Le (oramai tradizionali) slides che accompagnano il decreto esordiscono comunicando solennemente che «il Decreto Dignità ha come obiettivo quello di restituire dignità alla vita degli italiani».

ma anche la più problematica per le imprese, la meno sussidiaria verso la contrattazione collettiva e la meno lungimirante in termini di visione di sistema.

Inizia ora il percorso di conversione in legge del decreto, che consoliderà i suoi limiti, anche in caso di correzione delle misure meno apprezzate dalle imprese, se le proposte emendatorie si concentreranno esclusivamente sui dettagli tecnici: la vera e ricercata discontinuità con la produzione legislativa precedente, infatti, non è da individuarsi nelle singole soluzioni, ma nella filosofia di fondo di tutto il tentativo di riforma.