

SOCIOLOGIA DEL JOBS ACT

di Marco Elia, Enrico Pugliese

Il “Jobs Act” nasce con grandi ambizioni: aumentare l’occupazione, in particolare quella giovanile, riducendo al contempo la precarietà e garantendo la stabilizzazione degli occupati meno tutelati. Le teorie e i valori che hanno guidato la riforma sono gli stessi che dominano a livello istituzionale sia in Italia che nell’UE: in particolare la convinzione che la disoccupazione e i problemi ad essa collegati possano essere risolti essenzialmente modificando la normativa di regolazione dei rapporti di lavoro e riducendo le tutele per i cosiddetti *insiders*. L’articolo analizza come il governo italiano abbia presentato la riforma e il ruolo della comunicazione politica (con il suo stile aggressivo) cercando di individuare i motivi alla base della bizzarra scelta di un nome inglese per il provvedimento. Al proposito viene condotta un’analisi comparativa della riforma con il “Jobs Act americano” mostrando l’estrema differenza tra i due per contenuti e orientamento. Vengono poi presentati i risultati in termini occupazionali della riforma discutendo i motivi alla base dell’incremento occupazionale, la questione della qualità dell’occupazione (con la crescita di nuove forme di lavoro precario) e la paradossale concentrazione della nuova occupazione tra le classi d’età più anziane. Infine l’articolo sostiene che la riforma e lo stile di comunicazione politica sono espressione di un modello centralistico di regolazione: un modello che ha condotto a ignorare il ruolo e le istanze dei sindacati e degli altri soggetti interessati dalla riforma.

The “Jobs Act” is a very ambitious labour market reform. It aims at fostering both overall and, in particular, youth employment, reducing precariousness and increasing the stability of the least protected workers. The theory and the values at the basis of the act are those prevailing at institutional level both in Italy and in the EU: basically they rely on the assumption that unemployment and related problems can be solved acting at labour market level by modifying labour laws and reducing the benefits of the so-called insiders. The article analyses the way the Italian government has presented the reform and the role of political communication (with its aggressive character) including the odd term (in English) chosen to name it. A comparison with the “US Jobs Act” is carried out pointing out the extreme difference between the two. The article provides evidence on the results of the reform, in particular in terms of quality of employment (with the development of new forms of precarious employment) and the paradoxical effect of the concentration of new employment in the oldest age groups. Finally, the article argues that the reform and its political communication style are expression of a new regulation model that tends to ignore the role and the demands of the unions and other stakeholders.

Marco Elia è dottore di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche (DiSSE) – Sapienza Università di Roma.

Enrico Pugliese è professore emerito di Sociologia del Lavoro presso la Sapienza Università di Roma e ricercatore associato dell’Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IRPPS-CNR).

PREMESSA

A partire dall'inizio del 2014 in Italia si è verificato un significativo incremento dell'occupazione attribuito dal governo di Matteo Renzi al "Jobs Act", la legge di riforma del mercato del lavoro approvata nello stesso anno. Sugli effetti possibili o già rilevabili della riforma si è da subito sviluppato un intenso dibattito riguardante le cause dell'incremento occupazionale, la sua portata, le implicazioni sul piano dei diritti dei lavoratori nonché la composizione generazionale della nuova occupazione (che per oltre l'80% ha interessato lavoratori di età superiore ai 50 anni).

Questo articolo – pur affrontando soprattutto tematiche del mercato del lavoro – intende analizzare il Jobs Act con un approccio più generale e da diversi angoli visuali. Partendo dall'evoluzione del mercato del lavoro e delle sue caratteristiche alla vigilia dell'emanazione del provvedimento, si illustrerà anche il clima sociale e sindacale e il dibattito che hanno portato alla sua emanazione per poi passare a una breve illustrazione dei suoi contenuti in chiave comparativa con la legge americana, nota come "Jobs Act" o "Obama's Jobs Act" (dove, come si vedrà, "Jobs" è un acronimo), dalla quale la legge italiana prende il nome. Nel corso della trattazione si prenderanno in considerazione anche le reazioni dell'opinione pubblica e dei soggetti interessati. L'articolo si concluderà con una prima valutazione degli effetti dell'intervento sulla base della documentazione e dei dati disponibili dopo il periodo trascorso dall'emanazione dei decreti attuativi della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183, "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e 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", che rappresentano l'insieme delle misure di cui consiste il Jobs Act. Per completare il quadro si tratteranno gli aspetti di comunicazione e le forme di propaganda che hanno accompagnato questa iniziativa ponendo anche la questione del paradossale uso di un nome in inglese per riferirsi a un intervento legislativo dal nome più prosaico ma certamente più chiaro.

Destinato secondo il suo proponente, l'allora presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi, a rappresentare "una rivoluzione copernicana", il Jobs Act si inserisce in un filone di iniziative in atto da più di un quindicennio e traduce in linee operative temi di dibattito e proposte di intervento elaborati da alcuni giuristi ed economisti orientati a incrementare la flessibilità del mercato del lavoro in Italia (Ichino, Ichino, 1994; Boeri, Garibaldi, 2008). Ciò nell'assunto che il freno principale allo sviluppo dell'occupazione deriva dall'eccessiva protezione dal licenziamento dei lavoratori stabilmente occupati del settore centrale dell'economia, i *core workers*, come si usa dire nella letteratura internazionale sul mercato del lavoro. In questo senso acquista rilievo la questione della sostanziale cancellazione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori che imponeva la riassunzione dei lavoratori licenziati senza giusta causa. A questi aspetti sarà dedicato un paragrafo specifico affrontando le tesi correnti sulla flessibilità e sulla presunta eccessiva rigidità delle tutele dell'impiego in Italia: quelle secondo cui gli interventi di flessibilizzazione del mercato del lavoro in passato non avrebbero funzionato solo perché agivano esclusivamente "ai margini" (in pratica sui nuovi assunti), mentre operando sul settore centrale e più forte in termini di tutele dei lavoratori si sarebbe ottenuta vera flessibilità.

Ciò che ci ha spinto ad affrontare questo tema non è stato solo l'interesse per i contenuti e i probabili effetti sul piano del lavoro e dell'occupazione di questo importante intervento – già essi molto complessi e discussi in maniera approfondita, oltre che polemica, da

economisti e soprattutto da giuristi del lavoro. Un aspetto che fin dall'inizio ha stimolato la nostra curiosità è stato il processo di produzione del provvedimento legislativo, ovviamente non in termini giuridico-procedurali, ma in termini di gestione delle informazioni a partire dalla mancanza di notizie ufficiali sui contenuti principali del provvedimento, non esplicitati in modo chiaro per tutto un lungo periodo: fatto che ha condizionato significativamente anche il modo di porsi e le reazioni dei soggetti interessati e dell'opinione pubblica. In questo un ruolo di rilievo è stato giocato dalla comunicazione istituzionale di cui abbiamo sottolineato i criteri e i contenuti a cominciare dalla "politica dell'annuncio" che ha caratterizzato tutta la prima fase di produzione e primissima implementazione del Jobs Act.

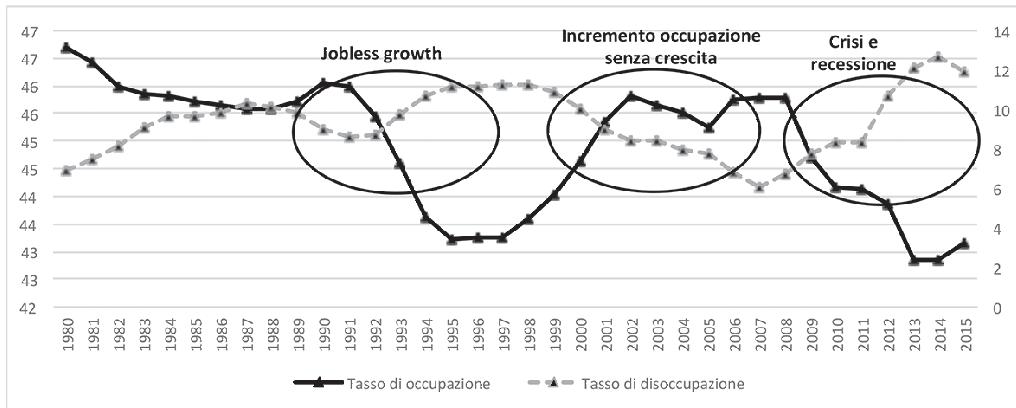
Forse il titolo dell'articolo merita un'ulteriore specificazione. Parliamo di sociologia del Jobs Act proprio perché l'analisi dei contenuti del provvedimento e degli effetti già rilevabili (e presumibili per quel che riguarda il futuro) è inquadrata nel suo contesto socio-economico e con riferimento in particolare agli attori sociali interessati. Infine la tematica comunicativa, centrale nell'articolo e raramente trattata negli studi sul mercato del lavoro, rientra nell'ambito dell'analisi sociologica.

Alla analisi del mercato del lavoro alla vigilia del Jobs Act, condotta nella prima parte, corrisponderà alla fine dell'articolo un'analisi dei cambiamenti verificatesi nel mercato del lavoro negli anni di attuazione del provvedimento. Quello che è avvenuto nel mondo del lavoro meritava una spiegazione sociologica che andasse oltre la valutazione dei risultati e la semplice illustrazione del contrasto tra obiettivi e promesse, da un lato, e risultati, dall'altro. L'articolo, perciò, fa anche riferimento alle implicazioni che la legge ha per la situazione attuale – e in prospettiva – dei diversi soggetti sociali e gruppi demografici interessati, toccando la questione delle loro reazioni. Infine, per completare il quadro, si è tenuto conto anche delle caratteristiche del discorso politico prevalente, dello stile di comunicazione istituzionale e del modo di porsi nei confronti di interlocutori sociali e istituzionali di rilievo. Tutto ciò partendo dalla considerazione del fatto che il Jobs Act non nasce in un vuoto ma si innesta su interventi e cambiamenti, sia recenti che di più lungo periodo, che hanno operato sul mercato del lavoro in Italia definendone alcune connotazioni significative e in particolare strozzature e contraddizioni che la riforma aveva la pretesa di eliminare con i risultati che vedremo.

1. IL MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA ALLA VIGILIA DEL JOBS ACT: ASPETTI STRUTTURALI ED EFFETTI DELLA CRISI

Per inquadrare gli effetti del Jobs Act sul mercato del lavoro italiano, ma anche le convinzioni che stanno alla base del provvedimento, è utile un breve cenno agli aspetti principali e ai cambiamenti che lo hanno interessato nei trent'anni a cavallo tra il XX e il XXI secolo. Alcune delle connotazioni strutturali si sono mantenute nel tempo mentre altre hanno subito cambiamenti anche imprevedibili. Per quel che riguarda questi ultimi, si può dire che a partire dagli anni Ottanta il rapporto tra sviluppo economico e mercato del lavoro abbia attraversato tre fasi significative, peraltro largamente coerenti con quello che avveniva in Europa. La prima fase è quella della cosiddetta *jobless growth* (crescita senza occupazione) per cui anche in anni di crescita economica i tassi di disoccupazione italiani si sono mantenuti elevati, peraltro in concomitanza con un'uscita, o comunque un mancato ingresso, di soggetti più deboli dal mercato del lavoro.

Figura 1. Andamento dei tassi di occupazione e disoccupazione, Italia, periodo 1980-2015



Nota: valori tasso occupazione scala destra.

Fonte: elaborazione su dati Istat, <http://dati.istat.it/#>.

In quegli anni, che vanno fino alla metà degli anni Novanta, la disoccupazione in Italia si mantenne alta anche nei momenti di ripresa. Ma a questo dato all'apparenza stabile corrispondevano modificazioni interne all'universo dei disoccupati e una prima sostituzione nella struttura demografica dell'occupazione. Dopo decenni, infatti, per la prima volta ad aumentare non fu più la disoccupazione giovanile – che comunque rimase elevata – ma quella dei lavoratori adulti, in generale maschi adulti, spesso capofamiglia. A questo effetto contribuirono eventi e interventi diversi riguardanti rispettivamente i giovani e gli adulti: si trattò per i primi di incentivi all'occupazione giovanile che garantivano alle imprese contributi finanziari e prime forme di contratti flessibili. Per i secondi soprattutto degli effetti della crisi congiunturale del 1992-1993 che colpì le imprese industriali e portò alla perdita di lavoro per operai anche avanti negli anni, i quali in seguito avrebbero avuto serie difficoltà a reinserirsi (Pugliese, 1993; Gallino, 1998).

A partire dal punto di svolta a metà degli anni Novanta, gli indicatori mostrano un andamento peculiare: come illustra la FIG. 1, mentre la disoccupazione continua a crescere per tutto il decennio, a partire dal 1996 cresce anche l'occupazione. Dopo di che, però, nei primi anni del 2000 e fino alla crisi si registra anche una riduzione della disoccupazione, con l'effetto di un'espansione occupazionale, coerentemente espressa anche da incrementi del tasso di attività: espressione, questi ultimi, di una riduzione dello scoraggiamento e di una nuova dinamica del mercato del lavoro. In questa seconda fase si registra anche – come dato di novità – un fenomeno di rilevanza storica di reingresso delle donne nel mercato del lavoro e nell'occupazione – dovuto in parte alla componente straniera.

Date le caratteristiche della nuova occupazione si può dire che nel passaggio della fine degli anni Novanta si sia realizzata la sostituzione della fase della *jobless growth*, della crescita senza occupazione del decennio precedente, con quella dell'espansione occupazionale senza crescita. Va detto che la mancata crescita riguardò soprattutto il Mezzogiorno dove peraltro anche l'incremento occupazionale fu molto modesto. E quindi – come dato

di continuità molto preoccupante – andò avanti un processo di concentrazione della disoccupazione nelle regioni del Mezzogiorno.

La seconda fase termina con la crisi globale del 2008 quando riprende a crescere la disoccupazione che riguarda tutte le fasce di lavoratori ma che colpisce di più i giovani, sia perché ultimi entrati nel mercato del lavoro sia perché maggiormente inseriti in occupazioni precarie. Ma prima di parlare di questo è opportuno approfondire il discorso sulla seconda fase e sulle origini dell'espansione – anzi si potrebbe dire esplosione – dell'occupazione avvenuta in Italia dalla metà degli anni Novanta e proseguita fino all'inizio della crisi. In molti hanno inteso – e intendono tutt'ora – questo aumento dell'occupazione come naturale effetto dei provvedimenti volti a flessibilizzare il mercato del lavoro nell'assunto che la flessibilità di per sé produca incrementi occupazionali. In effetti non si può negare che questi interventi – un insieme di misure iniziate con il "Pacchetto Treu" e che hanno dato il tono alla politica del lavoro di quegli anni – abbiano avuto anche degli effetti sugli incrementi occupazionali. Anzi questo è senza dubbio vero. Ma a questa interpretazione sfugge un dato macroscopico che spiega la portata di quel cambiamento non solo nella quantità ma anche nella qualità dell'occupazione: vale a dire le generali trasformazioni della struttura produttiva e occupazionale in Italia in quella che ormai è generalmente riconosciuta come l'età del declino (Simonazzi, Ginzburg, Nocella, 2013). Non si tratta solo dei processi tipici della prima fase del post-fordismo, vale a dire la riduzione sistematica dell'occupazione nelle grandi imprese industriali. A questo processo, già in atto da decenni, si è accompagnato a partire dagli anni Ottanta un fenomeno di complessiva riduzione della domanda di lavoro nell'industria, che avrà poi un ulteriore salto di qualità negli anni della crisi e della recessione. Ma mentre ci fu una certa attenzione alle caratteristiche della nuova occupazione, molto meno attento fu il riferimento ai cambiamenti nella struttura economica sui quali quell'occupazione si fondava. Alla riduzione della domanda di lavoro nell'industria corrispose un incremento della domanda nei servizi con concentrazione in alcuni ambiti particolari (soprattutto quello dei servizi alla persona).

L'occupazione – spesso con caratteristiche di precarietà e qualità scadente – aumenta quindi nel commercio e nel piccolo terziario negli ambiti più vari sia nei settori moderni che nei settori tradizionali, i quali assorbono soprattutto chi si affaccia per la prima volta sul mercato del lavoro in un quadro che per necessità tecniche o per scelte imprenditoriali si basa su contratti flessibili e occupazione precaria.

Per questa connotazione e per le condizioni di lavoro dei nuovi occupati si può dire che l'Italia negli anni Novanta sia passata dalla situazione di *disoccupazione di massa* – fenomeno tipico degli anni Settanta e Ottanta – a una condizione di *sottoccupazione di massa*, con implicazioni significative a livello sociale giacché – come messo in evidenza da diversi studi – in questa fase alla precarietà a livello occupazionale finì per corrispondere una condizione di precarietà a livello esistenziale soprattutto per i giovani. E non si è trattato, d'altronde, di fenomeni circoscritti al contesto italiano (Bourdieu, 1998; Gallino, 2001).

Alcuni autori erano convinti – o speravano – che il lavoro temporaneo e flessibile si sarebbe sistematicamente tradotto in lavoro stabile (Reyneri, 2005). E in effetti questo specifico aspetto (la stabilizzazione dei rapporti di lavoro) aveva una certa base empirica anche se piuttosto debole. Già prima della crisi – nel periodo 2004-2008, in cui l'occupazione cresceva a un ritmo sostenuto – alcune rilevazioni basate sull'analisi delle matrici di transizione mostravano in effetti come i passaggi da un contratto dipendente a termine a

un contratto a tempo indeterminato, da un anno all'altro, non raggiungesse mai il 30% (Istat, 2010).

Ancora negli anni iniziali della crisi – e siamo così alla terza fase – si discuteva sul se i contratti sostanzialmente precari riguardanti i nuovi occupati si stessero traducendo in occasioni di occupazione stabile o no, quando emerse un dato che ha origine nella crisi: la trasformazione di molti occupati precari in puri e semplici disoccupati. Si tratta di un fenomeno che persisterà – sia pure con qualche oscillazione congiunturale – nel corso degli anni della crisi e della recessione.

Un altro aspetto, reso più grave dalla crisi e che perdurerà anche negli anni di applicazione del Jobs Act, consiste nella citata concentrazione della disoccupazione nelle regioni meridionali. Basti pensare che il 70% degli oltre 800.000 posti di lavoro persi in Italia tra il 2008 e il 2014 ha riguardato le regioni meridionali, aggravando così lo storico divario che, in effetti, ha conosciuto a partire dai primi anni Duemila un'accelerazione (Svimez, 2015). Il che – detto per inciso – è una dimostrazione ulteriore del fatto che il mancato sviluppo occupazionale nelle regioni meridionali non è l'effetto della rigidità del mercato del lavoro bensì del deficit di domanda causato a sua volta dalla carenza di investimenti pubblici e privati. Negli anni della crisi e della recessione l'incidenza degli investimenti pubblici e privati nel Mezzogiorno è diminuita. Essi erano già particolarmente bassi da prima, la nuova situazione ha visto solo un peggioramento del quadro (*ibid.*). La TAB. 1 presenta l'evoluzione dei principali indicatori in chiave comparativa, mostrando come la situazione sia particolarmente preoccupante per i giovani e le donne nel Mezzogiorno. Tra gli indicatori merita una particolare attenzione, inoltre, il livello senza precedenti raggiunto dalla disoccupazione di lungo periodo nelle regioni meridionali.

Tabella 1. Tassi occupazione e disoccupazione in Italia e nel Mezzogiorno (anni selezionati)

Età/Genere	Tassi disoccupazione									
	1985		1995		2005		2014		2015	
	Italia	Mezzogiorno	Italia	Mezzogiorno	Italia	Mezzogiorno	Italia	Mezzogiorno	Italia	Mezzogiorno
15 anni e più	9,6	11,9	11,2	18,2	7,7	14,2	12,7	20,7	11,9	19,4
di cui donne	14,9	19,4	15,4	25,3	10	19,5	13,8	23,3	12,7	21,3
15-24	32,2	39,2	29,9	44,6	24,1	38,8	42,7	55,9	40,3	54,1
15-29	*	*	*	*	17,7	31	31,6	45,9	29,9	43,5
Lunga durata (12 o più mesi)	*	*	4,9	9,2	3,7	7,9	7,7	13,7	6,9	12,5
Tasso occupazione										
15 anni e più	45,7	41,6	43,2	36,6	45,3	36,9	42,8	23,1	43,1	33,3
di cui donne	29,7	23,1	30,3	22	34,2	23,6	34,6	32,8	34,7	23,4
15-24	32,4	23,3	28,9	19	25,5	17,4	15,6	10,6	15,6	10,9
15-29	*	*	*	*	40,3	27,6	28,3	18,9	28,6	19,8

* Dati non disponibili.

Fonente: elaborazione su dati Istat, <http://dati.istat.it/#>.

Il miglioramento registrato negli ultimi anni in connessione con la generale ripresa europea ha riguardato non solo l'Italia nel suo complesso ma anche il Mezzogiorno. Restano comunque impressionanti i dati di una disoccupazione superiore al 43% per i giovani del Sud e di un tasso di occupazione inferiore al 20%. Questo significa che in quelle regioni solo un giovane su cinque di età inferiore ai 29 anni lavora, mentre quasi la metà di quelli presenti sul mercato del lavoro è disoccupata. Ma in merito ai cambiamenti relativi agli ultimissimi anni ritorneremo in un paragrafo successivo.

Volendo trarre un bilancio dell'eredità complessiva della crisi, l'aspetto più significativo è la ripresa della disoccupazione e della disoccupazione di lunga durata. Per il resto la situazione più difficile ha riguardato i giovani e in particolare i giovani nel Mezzogiorno costretti tra disoccupazione, lavoro precario in generale e lavoro nero. La crisi ha quindi colpito in misura grave proprio quei soggetti che erano già particolarmente in difficoltà. Il che non significa che la disoccupazione non abbia interessato anche lavoratori dipendenti da medie e grandi imprese del Nord e del Centro o in generale occupati a tempo indeterminato.

Un ultimo aspetto che merita di essere menzionato riguarda la tendenza ormai più che decennale alla permanenza e al rientro degli anziani nel mercato del lavoro secondo gli auspici e i suggerimenti delle organizzazioni internazionali (Commissione europea, 2010). Tuttavia, l'evidente aumento dei tassi di occupazione della popolazione anziana non è stato effetto di provvedimenti di incentivazione – che non sono esistiti – bensì della riduzione dell'intervento di welfare, in particolare della progressiva eliminazione dei prepensionamenti e il progressivo innalzamento delle età di pensionamento. A dimostrazione di ciò vale la pena di notare come al sistematico aumento dei tassi di occupazione abbia corrisposto anche un aumento del tasso di disoccupazione. Come mostra la TAB. 2, il fenomeno ha luogo fin da prima della crisi ma, nel corso di essa, subisce un incremento particolarmente significativo talché dal 2008 al 2015 il tasso di occupazione passa dal 34,3% al 48,2%, mentre il tasso di disoccupazione passa dal 3,5% al 5,5%. L'aumento ha riguardato sia gli uomini che le donne. Come vedremo nulla cambia con il Jobs Act.

Tabella 2. Tasso occupazione e disoccupazione 55-64 anni, Italia, anni selezionati

	2005	2008	2012	2015
Tasso occupazione	31,4	34,3	40,3	48,2
Tasso disoccupazione	3,5	3,1	5,3	5,5

Fonte: <http://dati.istat.it/#>.

2. LA “GENERAZIONE PERDUTA” E I “NEET”: REALTÀ E RETORICHE DELLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE

L'estensione dell'area della disoccupazione e della precarietà dei giovani, e in particolare questo secondo aspetto, ha fatto parlare in Italia, così come in tutta Europa, di una sorta di nuova fase del mercato del lavoro, quella della *dualization*, della “dualizzazione” del mercato del lavoro: a un'area di lavoratori precari e ai margini del mercato del lavoro si contrapporrebbe un'area di lavoratori ‘garantiti’, come si sarebbe detto una volta in

Italia, ancora al riparo dagli effetti della crisi. L'osservazione della persistenza di quest'area di lavoratori, magari assottigliata, i quali hanno continuato a godere delle prerogative del "lavoro standard", ha favorito un'interpretazione del cambiamento come estensione e rafforzamento del dualismo nel mercato del lavoro (Emmenegger *et al.*, 2012). Ma parlare di dualizzazione, cioè di formazione o quanto meno rafforzamento del dualismo, è ben altro che parlare di persistenza. Comunque una lettura del genere in situazioni come quella italiana non sembra capace di riflettere il quadro del mercato del lavoro.

In effetti, che nel nostro Paese fenomeni di dualismo nel mercato del lavoro siano sempre esistiti è ben noto. Ma per quel che riguarda l'Italia il dato di maggior rilievo è la perdita di forza dei cosiddetti *core workers* non solo per il loro assottigliamento numerico ma anche per la riduzione della loro forza contrattuale, il che ha fatto parlare di *midsiders*. In tal senso, a partire dagli anni ancora immediatamente precedenti alla crisi, parallelamente alla precarietà esistenziale già evidenziata per i giovani, si è diffuso un fenomeno analogo di crescente insicurezza e debolezza negoziale tra gli stessi lavoratori occupati nei settori centrali del mercato del lavoro. Perciò leggere gli ultimi decenni, e ancor più gli ultimi anni, come un periodo di nascita o di cristallizzazione di posizioni di rendita e privilegi è davvero fuorviante. Nonostante ciò le tesi della dualizzazione – e in particolare quella della forza degli *insiders* – sono alla base delle analisi e delle teorizzazioni che hanno portato alla produzione di molte misure del Jobs Act. Ma di questo si parlerà nei prossimi paragrafi.

Molto si è discusso negli ultimi anni di "dramma della disoccupazione giovanile" e del rischio della "generazione perduta"¹. Ed è in tale quadro che da parte di studiosi, politici e opinionisti si sottolinea con particolare forza l'esistenza di una nuova realtà sociale rappresentata dai NEET (acronimo per *Not in Employment, Education or Training*), come vengono definite nel nostro Paese – con un improvvado uso a livello istituzionale della lingua inglese – alcune specifiche categorie di giovani disoccupati o inoccupati. La maggioranza degli appartenenti a questa categoria in Italia si trova ovviamente nelle regioni meridionali. Si tratta di giovani che (generalmente ma non sempre) hanno un basso livello di scolarizzazione e che, come da definizione, non studiano e non frequentano alcun corso di formazione: una semplice descrizione che però cela a malapena un giudizio negativo su questi giovani.

Infatti con quell'espressione ci si riferisce unicamente ad alcune loro connotazioni, evitando di far menzione delle cause della loro condizione di marginalità e attribuendone a loro implicitamente la responsabilità: un evidente caso di "colpevolizzazione della vittima", un irritante stigma che poco aiuta a comprendere. Inoltre, a ben vedere, molti di loro non vanno a scuola (*are not in education*) semplicemente perché hanno terminato i loro studi con un diploma o anche con una laurea. E nel caso in cui stiano cercando attivamente un lavoro non si vede perché debbano continuare a frequentare un corso di studi. Basta andare in giro per i paesi del Mezzogiorno per incontrare ragazzi diplomati con voti alti da istituti tecnici o laureati prossimi all'emigrazione il cui capitale umano rischia di disperdersi. E questi all'interno del calderone dei NEET formano in Italia il 16% dei diplomati e il 24,3% di coloro che hanno una laurea o un titolo post-laurea; nel Mezzogiorno le stesse percentuali raggiungono il 25,4% e il 36,3%.

¹ L'espressione è stata utilizzata recentemente dal presidente della Banca Centrale Europea, Mario Draghi, il quale ha paventato il rischio di un'esclusione duratura dal mercato del lavoro per una quota rilevante di giovani europei, *Draghi: una generazione dobbiamo agire in fretta perduta*, "Corriere della Sera", 7 aprile 2016.

La presenza dei NEET non è una specificità italiana. Non a caso l'UE per affrontare il problema ha ideato e attuato il piano Garanzia Giovani (*Youth Guarantee*, cfr. Commissione europea, Raccomandazione del 23 aprile 2013). Il piano è stato salutato in Italia come «una innovazione importantissima nelle politiche europee di sostegno alle politiche giovanili [che] sancisce un principio di sostegno ai giovani, fondato su politiche attive di istruzione, formazione e inserimento nel mondo del lavoro, promuove la prevenzione dell'esclusione e della marginalizzazione sociale» (ministero del Lavoro, 2014, p. 20). A più di due anni dalla data di partenza del piano (maggio 2014), i risultati in Italia sono assai deludenti: i contratti di lavoro – spesso precari e che permettono alle imprese che assumono di godere di un bonus occupazionale – non raggiungono il 4% degli iscritti al programma, mentre una quota assai elevata di “misure” erogate ai partecipanti si concretizza in tirocini extracurricolari che spesso altro non sono che forme di lavoro sottopagato e sovvenzionato con fondi pubblici.

Non si vede come, in una fase in cui la domanda di lavoro è scarsa, le politiche attive possano stimolare una crescita dell'occupazione. Tali politiche hanno un senso, infatti, «se la disoccupazione deriva in misura significativa dal fatto che domanda e offerta non si incontrano, e anche se le imprese hanno posti di lavoro vacanti, non riescono a trovare lavoratori disposti a, o in grado di ricoprirli perché non ne sono informati o non hanno la giusta qualifica o sono “pigri”» (Stirati, 2015, p. 2).

3. DAL PIANO DEL LAVORO DELLA CGIL DEL 2013 AL JOBS ACT: IL CONTESTO E IL DISCORSO POLITICO

All'inizio del nostro decennio, mentre si registravano a livello globale timidi segnali di ripresa, l'Italia, come peraltro gli altri Paesi dell'Europa mediterranea, mostrava di esserne esclusa². La ripresa occupazionale – detto per inciso – si avrà solo dopo il 2013 con qualche evidente segnale già alla vigilia della presentazione della riforma del lavoro del governo Renzi.

Prima di esso, nel pieno della crisi, le iniziative del breve governo Monti furono molto severe e riguardarono sul piano del lavoro in primo luogo la riduzione della protezione dai licenziamenti individuali (depotenziando l'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori) e sul piano previdenziale soprattutto l'innalzamento dell'età del pensionamento. Pure se rivolte alla riduzione di “privilegi” degli adulti e degli anziani, le misure in questione – diversamente da quanto previsto dai sostenitori della tesi del conflitto generazionale – finirono per comportare ben pochi o inesistenti effetti positivi per i giovani. Semmai, detto per inciso, in una situazione di carente domanda di lavoro il brusco e sensibile innalzamento dell'età del pensionamento – tematica caratterizzante l'attività di quel governo – finì per ridurre ulteriormente gli spazi per l'ingresso di giovani nel mercato del lavoro.

C'è un forte elemento di continuità nelle scelte e nelle retoriche dei governi che si sono succeduti a partire dal 2011 a oggi: continuità rappresentata in primo luogo dal riferimento all'interesse dei giovani e al conflitto generazionale. Ma esse non hanno trovato alcun riscontro in prese di posizioni e tanto meno in mobilitazioni di gruppi, organizzazioni o

² Nello stesso periodo, circoscrivibile al biennio 2010-2011, come si ricorderà l'Italia e gli altri Paesi dell'Europa meridionale dovettero affrontare la crisi del debito sovrano, a cui risposero con tagli alla spesa pubblica, in particolare alla spesa sociale.

movimenti giovanili. In altri termini, a parlare per i giovani sono stati sempre altri soggetti, più o meno anziani: esponenti politici o studiosi – in generale economisti e giuristi – vicini alle forze di governo. E le misure proposte sono sempre state indirette dato che – nell'ottica dominante – colpendo i “padri” si sarebbero determinati necessariamente vantaggi per i “figli”.

Su di un piano completamente diverso e fuori dalle linee prevalenti nella politica economica di segno neo-liberista si collocò, in una situazione di sostanziale isolamento, l’ambiziosa iniziativa del Piano del lavoro avanzata dalla Cgil (Confederazione generale italiana del lavoro)³ in occasione della Conferenza di Programma del 25-26 gennaio 2013. Il piano non voleva essere solo una proposta per i giovani e si collocava fuori della retorica del conflitto generazionale. Esso proponeva una serie di interventi in materia di politica economica espansiva con indicazione di investimenti possibili in diversi settori: una proposta controcorrente dati i tempi. Essa infatti risultò subito incompatibile con il governo in carica, nel quale tuttavia il Partito Democratico (PD), il partito più vicino alla (o meno lontano dalla) Cgil, era *magna pars*. Il piano non voleva rappresentare un mero sforzo analitico a dimostrazione che esistono alternative possibili nell’indirizzo della spesa pubblica. Nel caso della Cgil, del più importante sindacato dei lavoratori, non si poteva trattare semplicemente di una operazione del genere: voleva essere una proposta al governo, un progetto operativo per lo sviluppo economico e occupazionale. E, data la natura del soggetto proponente, non poteva che essere anche oggetto di una strategia e di azioni rivendicative.

Tuttavia, oltre a un convegno con presentazione di lavori di studiosi di sinistra in materia di politica di sviluppo, la Cgil non fece molto di più. L’organizzazione non si attrezzò a definire il tipo e i contenuti specifici delle rivendicazioni. Osservando la situazione dall’esteriore non si riusciva a capire su che gambe avrebbe dovuto marciare la proposta, quali mobilitazioni avrebbe dovuto mettere in campo, di che natura e con chi. Insomma, l’iniziativa si mostrò ben lontana dall’essere una versione aggiornata della gloriosa esperienza storica del Piano del lavoro della Cgil di Di Vittorio, al quale pur si richiamava.

Da parte governativa il piano fu semplicemente ignorato e questo silenzio mostrò di essere il riflesso della debolezza generale del sindacato in quel periodo. Nel dibattito la scena fu così subito occupata dalla proposta governativa mentre il principale sindacato italiano, sulla difensiva, non riuscì in alcun modo a imporre la sua agenda. La riforma cominciò a essere annunciata nella prima metà del 2014 da Matteo Renzi e venne presentata anch’essa come un grande piano del lavoro che rappresentava, in effetti, una radicale alternativa alla proposta della Cgil.

Si pose in marcia una forte campagna propagandistica con l’annuncio dell’intenzione di proporre una legge della quale era già pronto il nome: “Jobs Act”, che in italiano significa legge sul (o per il) lavoro o, meglio, sui (o per i) lavori o, meglio ancora, sui (o per i) posti di lavoro. Nei suoi discorsi il presidente del Consiglio prometteva grandi sviluppi dell’occupazione legati a questo suo progetto del quale però non si conoscevano i contenuti. Tuttavia fu subito chiaro che si trattava di una proposta di segno opposto a quella della Cgil e consistente in sostanza in un nuovo quadro di politiche del lavoro e di relazioni sindacali. Risultò chiaro inoltre – soprattutto osservando le motivazioni del coro di entusiasti sugge-

³ Il testo del piano è consultabile sul sito della Cgil, http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2016/01/Piano_Del_Lavoro_CGIL_gen13.pdf. Sul sito dell’organizzazione sono disponibili anche gli atti della Conferenza di Programma, cfr. <http://old.cgil.it/PagineSpeciali/ConferenzaProgramma2013.aspx>.

ritori del “Jobs Act” – che esso esprimeva una netta svolta neo-liberista: un rovesciamento di prospettiva rispetto all’approccio del piano della Cgil. Sul piano delle relazioni sindacali, l’obiettivo non fu solo la sostanziale soppressione dell’articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori ma la messa in discussione dell’intera tradizione del diritto del lavoro italiano a partire dalla Seconda guerra mondiale, come notato da autorevoli giuristi (Rusciano, Zoppoli, 2014; Mariucci, 2015; Romagnoli, 2016).

Per concludere su questa parte va notato come alla definizione della proposta complessiva di riforma, così come venne alla fine approvata, si è arrivati attraverso un processo molto peculiare, caratterizzato almeno per un lungo periodo da una grande carenza di informazioni sui contenuti specifici degli interventi. Con il risultato di una situazione paradossale ma non inusuale per lo stile comunicativo e di contrattazione dell’allora presidente del Consiglio: costringere gli interlocutori e le controparti a discutere su proposte prive di una versione pubblica e ufficiale.

4. IL “J.O.B.S. ACT” DI OBAMA E IL JOBS ACT ITALIANO: NOMI SIMILI, CONTENUTI RADICALMENTE DIVERSI

Passiamo ora a un confronto tra il Jobs Act americano e il Jobs Act italiano⁴. Una breve analisi comparativa dei due provvedimenti mostra differenze enormi. In sostanza essi trattano materie solo in parte analoghe e comunque con approcci differenti. Anche i nomi dei due provvedimenti hanno analogie ma anche significative differenze. Quello italiano, come accennato, è un nome usato informalmente al posto di quello istituzionale evidentemente allo scopo di richiamare quello americano. Quello americano è un acronimo – dove “J.O.B.S.” sta per *Jumpstart Our Business Startups* – che consiste in un insieme di provvedimenti approvati nell’aprile del 2012 e rientra ufficialmente con questo nome nella documentazione istituzionale.

La legge italiana vuole incidere sulle relazioni sindacali e ha come punto centrale tematiche di politica e legislazione del lavoro, in particolare la riduzione delle misure di protezione dell’impiego: tematiche che nella legge americana non sono proprio trattate. Al contrario – e questo è il punto principale – quest’ultima si fonda anche e soprattutto su massicci investimenti pubblici che vanno dal finanziamento del sistema educativo a lavori pubblici: tematiche che sono assolutamente ignorate nella legge italiana che punta tutto sulla flessibilità. Insomma il provvedimento americano è sostanzialmente un intervento di politica economica basato su investimenti e, quindi, un’azione diretta sulla domanda di lavoro per far crescere così realisticamente l’occupazione. Quello italiano si basa sull’assunto che basta agire soprattutto sulle condizioni dell’offerta perché aumentino gli occupati e migliori la qualità dell’occupazione.

C’è da dire che nella legge americana non mancano iniziative che possono farsi rientrare nell’ambito delle politiche attive del lavoro o anche delle politiche passive come interventi per i disoccupati di lungo periodo e gruppi disagiati. E a questo riguardo c’è una prima analogia: anche in quello italiano, come dice il nome effettivo della legge, ci sono diversi,

⁴ Va notato che il termine “jobs” risulta inusuale in provvedimenti di legge in materia (in genere si parla di “work”, “works” o “labor”). Esso però allude a una problematica di rilievo in quel periodo negli USA, quella della *jobless recovery* (riresa economica senza sviluppo dell’occupazione) in atto allora nel Paese. Il ricorso all’acronimo – si legge su Wikipedia – è dovuto all’intento dello staff presidenziale di Barack Obama di potersi riferire alla legge usando il popolare termine “job”.

anche se insufficienti, elementi di politica previdenziale. Ma non è questa l'area di intervento di maggior rilievo.

Come ulteriore importante punto di analogia nella legge americana non mancano neppure incentivi finanziari per le imprese che assumono. E questi possono essere considerati analoghi al bonus triennale dato alle imprese italiane per il 2015 e parzialmente rinnovato per un biennio nel 2016. Ma qui le analogie si fermano.

Per entrare più in dettaglio in merito alle differenze e a scopo di documentazione si possono riportare per la legge americana le informazioni riportate in un *fact sheet* – come vengono chiamati i brevi bollettini – rilasciato dalla Casa Bianca alla vigilia dell'approvazione. Le misure che riguardano la domanda sono comprese sotto il titolo generale di “far tornare sui posti di lavoro i lavoratori ricostruendo e modernizzando l'America”. Come esempio si può prendere la voce, notevolmente finanziata, “Investimenti urgenti per strade, ferrovie e aeroporti” o quella relativa alla “Creazione di una banca nazionale per le infrastrutture” o quella avente l'obiettivo di “Evitare licenziamenti di insegnanti modernizzando oltre 35 mila scuole pubbliche”. Si noti, per inciso, il riferimento alle “scuole pubbliche” e non semplicemente alle scuole. Nulla di tutto ciò nel Jobs Act italiano, nulla di paragonabile nella legge di stabilità alla quale gli autori del provvedimento rimandano perché in essa ci sarebbero gli impegni per gli investimenti.

Il Jobs Act italiano è stato (ed è) accompagnato da una massiccia azione di propaganda sui futuri risultati ma anche su una serie di richiami retorici, quali quelli riguardanti il conflitto generazionale. Naturalmente non manca una dose di retorica neanche nel Jobs Act di Obama. In qualche caso, in coerenza con l'ideologia dominante, si sottolinea la riduzione del 50% delle tasse sul lavoro in base al principio di “più soldi nelle tasche di ogni lavoratore americano e di ogni famiglia”. La retorica e la fraseologia su questo punto sono molto simili a quelle usate nel nostro Paese. Infine, sempre sul piano delle retoriche, va detto che, mentre il conflitto intergenerazionale è il tema più frequentemente usato nella presentazione del provvedimento italiano, in America si ricorre ad altri ma non meno efficaci strumenti. Qui è la retorica patriottica a dominare come mostra il nome dato alle misure a vantaggio dei reduci che si riferisce ai “returning heroes” (eroici reduci).

Con il passar del tempo il riferimento al modello americano non fu eliminato ma si è andato sempre più appannando nell'azione di propaganda del governo Renzi. A partire dal momento dell'annuncio, man mano che nel corso del 2014 in qualche modo i contenuti della proposta di legge italiana uscivano dalle nebbie e risultavano più chiari, scompariva ogni giustificazione per il riferimento al Jobs Act americano e rimaneva solo il nome come posticcio⁵. Altri riferimenti, altri contenuti retorici, altre allusioni, altra ideologia caratterizzeranno poi la propaganda che accompagnerà il Jobs Act italiano, dalla sua presentazione all'esaltazione dei suoi primi risultati, spesso in maniera azzardata e con il rischio di essere smentiti dai fatti.

5. PROPAGANDA, IDEOLOGIA E WISHFUL THINKING NELLA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE SUL JOBS ACT

Come vedremo analizzando dati di varia fonte, i risultati occupazionali del Jobs Act sono stati fino a oggi tutto sommato modesti dal punto di vista quantitativo e deludenti

⁵ Solo in rarissime occasioni Matteo Renzi ha rinunciato all'uso del termine Jobs Act, preferendo quello più sobrio di “riforma del lavoro”. Una di queste è stata l'annuncio delle dimissioni da presidente del Consiglio in seguito alla sconfitta referendaria del dicembre 2016.

rispetto ai mutamenti qualitativi dell'occupazione. Ciononostante è ancora convinzione diffusa nell'opinione pubblica – non solo tra chi simpatizza per il governo che ha prodotto questo provvedimento ma anche tra chi ha un atteggiamento meno benevolo – che “qualcosa è stato fatto”, o meglio che qualcosa di *buono* è stato fatto. Questo atteggiamento non riguarda tanto i diretti interessati – veri o presunti beneficiari dell'intervento – e tanto meno quelli che sono – e si sentono – esplicitamente sfavoriti, in particolare i settori più protetti sindacalmente dei lavoratori adulti. Ma appare come un sentire diffuso nonostante gli elementi progressivamente emersi e riguardanti la precarizzazione del lavoro e la prosecuzione dell'esclusione giovanile.

È ancora raro, tranne che in ambienti sindacalizzati o politicamente attivi, ascoltare critiche o contestare le cifre che il governo di tanto in tanto rende note. C'è insomma una benevola, o quanto meno supina, accettazione. Eppure in passato provvedimenti di legge meno radicali nella riduzione dei diritti acquisiti dai lavoratori hanno avuto reazioni a livello di mobilitazioni popolari. D'altro canto, raramente un provvedimento di legge è stato accompagnato da una così forte campagna di propaganda: forte nei toni, nella *vis polemica*, nella ricerca di occasioni per vantare i risultati soprattutto futuri, veri o falsi, probabili o improbabili. Vale perciò la pena di affrontare in qualche modo questo punto non limitandosi però semplicemente alla questione della propaganda ma cercando anche altre variabili che con essa si intrecciano dandole forza e capacità di convincimento. Si tratta in primo luogo dell'ideologia, dei forti e radicati preconcetti che sono alla base non solo e non tanto delle affermazioni esplicite dell'allora presidente del Consiglio, ma anche della visione politica e dell'approccio scientifico soprattutto di coloro che hanno contribuito alla produzione del disegno di legge.

Come è noto, la presentazione delle iniziative del governo Renzi è stata sempre accompagnata nei media da un grande battage pubblicitario che ne sottolinea la novità e al contempo la capacità di risolvere problemi strutturali dell'economia e della società italiana, fino allora irrisolti per responsabilità di chi ha governato il Paese in passato o magari dei sindacati e in particolare della Cgil – bestia nera dell'offensiva comunicativa del governo Renzi, perlomeno fino a tempi recenti – o in alternativa di qualche corporazione. La garanzia del rinnovamento generale e un tono palingenetico hanno rappresentato i fondamentali aspetti del modello comunicativo del passato presidente del Consiglio in generale. Ma c'è un altro aspetto, ricco di implicazioni politiche e che sembra aver funzionato abbastanza efficacemente per un lungo periodo: quella che è stata definita la politica dell'annuncio. Sempre nei discorsi che anticipano o accompagnano la presentazione di un qualche provvedimento c'è la promessa, anzi la garanzia, che i risultati dell'iniziativa saranno strepitosi, meravigliosi. Non si parla tanto dei contenuti specifici delle misure ma degli effetti che esse avranno per la vita economica e sociale del Paese o su una specifica categoria.

Alla definizione esplicita dei contenuti del provvedimento si sostituiscono riferimenti vaghi resi ancora più confusi da tecniche allusive, a partire dall'uso a proposito o a sproposito di terminologia di importazione. L'uso improprio di termini inglesi è ormai pratica corrente nella comunicazione istituzionale. Ma questo stile nel caso del Jobs Act raggiunge la sua massima espressione.

Naturalmente la politica dell'annuncio funziona, per definizione, nella fase iniziale, quella appunto dell'annuncio, quando le informazioni di merito sono modeste e quando i risultati sono di là da venire. Essa tuttavia deve prima o poi dare spazio ad altri contenuti della propaganda, quelli relativi alla lettura dei dati relativi agli effetti del provvedimento,

che è il tema del dibattito oggi in corso. Ma c'è, per così dire, un seme che rimane e può anche crescere nell'opinione pubblica – a meno di un'esperienza diretta o di altre fonti di informazione e di influenza di notevole forza o autorevolezza. E in ogni caso la vaghezza dei contenuti, insieme alla forza con la quale si fa pervenire il messaggio, hanno in generale una funzione significativa e duratura.

Per tutta una prima fase si discusse del provvedimento senza che ne esistesse una bozza, sulla sola base di una vaga, per altro orale, indicazione degli obiettivi. Si discuteva senza un testo di riferimento. Anche coloro che criticavano il progetto dovevano basarsi sul sentito dire. Di certo gli esperti impegnati nella produzione del provvedimento, di chiaro orientamento liberista, non facevano mistero del fatto che il cuore della legge sarebbe consistito in misure riguardanti la legislazione italiana sul lavoro riducendo il presunto eccesso di garanzia degli *insiders*. E non a caso i giuristi del lavoro in larga parte sono stati sul chi vive e hanno espresso dubbi o convincimenti contrari fin dall'inizio. Ma la macchina di propaganda escludeva qualunque forma di dibattito qualificato su di una bozza chiara ed esplicita.

In questo il governo ha avuto un gioco abbastanza facile avendo praticato una tecnica comunicativa che potremmo definire della “rigidità dell’agenda”, che è un ulteriore punto della nostra analisi e che va ben oltre il livello della comunicazione istituzionale. Si tratta della fissazione di termini e tempi della discussione sui punti di maggior rilievo non permettendo interferenze di altri soggetti, individuando criteri escludenti rispetto agli interlocutori privilegiati. Nel confronto dialettico si sono eliminati così alcuni soggetti istituzionali e soprattutto i corpi intermedi (in particolare i sindacati) ai quali riferirsi come controparte. A questo riguardo il caso certamente più eclatante è rappresentato dalla mancata risposta data alla Svimez (Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno) e alle denunce⁶ riguardanti non solo la drammatica situazione occupazionale del Mezzogiorno ma anche e soprattutto la documentata necessità di provvedimenti di politica economica capaci di determinare incrementi dell’occupazione attraverso politiche di sviluppo.

In casi come questo, come in altri, si è trattato della negazione o dell’indifferenza nei confronti dell’evidenza, funzionale al meccanismo della propaganda e riguardante non solo i contenuti ma anche l’atteggiamento nei confronti delle tematiche in questione. Nel processo di produzione del Jobs Act la macchina di propaganda governativa non è mai andata troppo per il sottile, promettendo di tutto senza porsi molti problemi sull’attendibilità delle promesse: basti pensare alle affermazioni sull’uscita dei giovani dal precariato.

C’è però tra i creatori, i propagandisti e i sostenitori del Jobs Act una posizione, per così dire, più moderata e forse più “sincera”: una posizione che è semplicemente dominata dall’ideologia. In effetti ispiratori e consulenti raramente in pubblico si sono spinti a sottoscrivere le perentorie affermazioni e le mirabolanti promesse dell’allora presidente del Consiglio. Ma l’intero apparato concettuale su cui si è basata l’operazione del Jobs Act è coerente con i presupposti ideologici del neo-liberismo. E tra questi il più rilevante è rappresentato dal mito della flessibilità. I lavori di molti economisti critici (si vedano, tra gli altri, Baker *et al.*, 2005; Glyn, 2007; Howell *et al.*, 2007) hanno smontato in detta-

⁶ A seguito della presentazione dei dati del Rapporto Svimez 2015, Matteo Renzi – senza mai confrontarsi direttamente con l’istituto di ricerca – ha cercato di minimizzare la portata della grave condizione vissuta dalle regioni meridionali, imputando alla richiesta di politiche assistenzialiste l’allarmismo che sarebbe derivato dalle analisi Svimez. Cfr. Renzi: “Basta piagnistei sul Sud. Voler bene all’Italia è smettere di spararle”, *“la Repubblica”*, 2 agosto 2015.

glio con argomentazioni e documentazione empirica le tesi dei vantaggi della flessibilità (nelle sue varie dimensioni: salariale, numerica ecc.). Eppure non ci si è fermati neanche di fronte all'evidenza. E i mentori della politica del lavoro del governo Renzi non sono affatto isolati in ciò. D'altronde l'evidenza in materia di flessibilità e dei suoi fallimenti non frena neanche i responsabili delle organizzazioni internazionali (*in primis* la Commissione europea).

In ultimo si può notare una forma di convincimento e autoconvincimento che riguarda probabilmente altri soggetti e non i consulenti del governo che hanno prodotto la versione italiana del Jobs Act. Si tratta di una tendenza a vedere le cose come si desidera che esse siano: il *wishful thinking*, se è permesso usare un'espressione inglese particolarmente efficace. Questo atteggiamento lo si registra tra i propugnatori del Jobs Act per fede nel passato governo o per antipatia nei confronti del sindacato. E lo si registra a volte anche nella grande stampa. Esso infine riguarda anche qualche ministro distratto, come nel caso dei numeri sbagliati del ministro Poletti, il quale preso dall'entusiasmo dimenticò, nella lettura dei dati INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale), la necessità di considerare le nuove attivazioni al netto delle cessazioni e non in termini assoluti, comunicando così i grandiosi (e inesistenti) risultati delle iniziative governative sul piano dell'occupazione⁷. E ancora nel 2016 quando risulta che l'occupazione è aumentata in misura modesta rispetto alle esigenze e alle aspettative, concentrandosi perlopiù nelle classi di età adulte e anziane, si continua a parlare di "milioni di posti di lavoro" confondendo la speranza o il desiderio con la realtà.

6. PROTEZIONE DELL'IMPIEGO E "FLESSIBILITÀ AL MARGINE" NEL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO: LE BASI TEORICHE DELLA RIFORMA

Molte delle raccomandazioni e delle proposte per le riforme del mercato del lavoro che nel tempo si sono succedute in Italia e nel contesto europeo si sono basate sul grado di protezione dell'impiego nei singoli Paesi così come espresso dagli indici EPL (*Employment Protection Legislation*) elaborati dall'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico).

Dal confronto tra l'indice generale (EPL) italiano e quello dei Paesi dell'UE a 15 emerge come nel 2013 l'indice EPL italiano sia inferiore a quello della Francia, del Lussemburgo e sostanzialmente identico a quello della Spagna; è infine superiore a quello della Grecia, del Belgio e della Germania, oltreché a quelli del Regno Unito, dell'Irlanda e dei Paesi nordeuropei che presentano i valori più bassi in assoluto.

⁷ Nella diffusione dei dati occupazionali fin dai primi mesi di applicazione della riforma si sono verificati diversi casi di erronea (o ingannevole) lettura degli andamenti in corso. A marzo 2015 il ministro del Lavoro, presentando i dati amministrativi rilevati dal suo ministero, pubblicizzò gli "eccellenti" risultati in termini di nuovi posti di lavoro a tempo indeterminato. In realtà, le cifre non erano depurate dalle cessazioni dei rapporti di lavoro e contenevano anche le trasformazioni da contratti a tempo determinato e di apprendistato (ossia non occupazione aggiuntiva ma forme di stabilizzazione di occupazione già esistente, come ben mise in evidenza "Il Sole 24 Ore", cfr. *Contratti, solo un effetto rimbalzo*, 31 marzo 2015). Anche in altre occasioni i dati forniti dal ministro del Lavoro hanno creato imbarazzi al passato governo: un caso emblematico fu la pubblicazione avvenuta ad agosto 2015 di una tabella (riferita al periodo gennaio-luglio 2015) che presentava dati sovradianimensionati relativi sia all'incremento dei nuovi rapporti di lavoro attivati che alla crescita delle nuove attivazioni a tempo indeterminato. La tabella riportava un numero totale di nuove attivazioni (al netto delle cessazioni) pari a circa 2.330.000 unità. In sostanza, dalla tabella risultavano circa 1.200.000 nuove attivazioni inesistenti. Errori analoghi riguardavano le nuove attivazioni a tempo indeterminato. Una volta venuto alla luce il macroscopico errore, il ministero del Lavoro gestì l'accaduto parlando di "un errore umano nei calcoli relativi alle diverse componenti". Cfr. *Mistero buffo e i dati veri del Jobs Act, "il manifesto"*, 27 agosto 2015.

Tabella 3. Evoluzione dell'indice di protezione dell'impiego (EPL), EU 15, periodo 1998-2013

Paesi	EPL (V3)	EPRC (V3)	EPT (V3)	EPT/EPRC (V3)	EPL (V1)
	2013	2013	2013	2013	1998-2013
Austria	2,30	2,44	2,17	0,89	-9%
Belgio	2,71	2,99	2,42	0,81	1%
Danimarca	2,06	2,32	1,79	0,77	2%
Finlandia	2,02	2,17	1,88	0,87	-4%
Francia	3,29	2,82	3,75	1,33	1%
Germania	2,30	2,84	1,75	0,62	-19%
Grecia	2,66	2,41	2,92	1,21	-42%
Irlanda	1,64	2,07	1,21	0,58	20%
<i>Italia</i>	2,80	2,89	2,71	0,94	-27%
Lussemburgo	3,28	2,74	3,83	1,40	*
Olanda	2,05	2,94	1,17	0,40	-11%
Portogallo	2,51	2,69	2,33	0,87	-32%
Spagna	2,76	2,36	3,17	1,34	-18%
Svezia	1,84	2,52	1,17	0,46	-17%
Regno Unito	1,10	1,66	0,54	0,33	9%
UE 15	2,35	2,52	2,19	0,85	-10%

* Dato non disponibile.

Fonte: elaborazione su dati OCSE, <http://stats.oecd.org/#>.

Nota: gli indici misurano le procedure e i costi relativi con il licenziamento individuale o di gruppi di lavoratori a tempo indeterminato, oltreché gli impedimenti e i costi relativi con l'assunzione dei dipendenti a tempo determinato o tramite agenzie di lavoro interinale. L'elaborazione degli EPL permette di misurare la rigidità separatamente per i lavoratori a tempo indeterminato (EPRC) e per i lavoratori temporanei (indice EPT). Esistono tre varianti dell'indice EPL: una prima versione rende possibili le comparazioni fra Paesi dal 1985 al 2013, la seconda calcola l'indice dal 1998 al 2013, la terza versione è limitata al periodo 2008-2013. Gli indici calcolano la rigidità del lavoro in una scala che va da 0 a 6: il maggior peso dell'indice (fino al massimo di 6) indica maggiore rigidità.

Il nostro Paese, in effetti, presenta in termini relativi ancora una significativa *strictness* (per usare la terminologia delle analisi in questione), una certa capacità di protezione dei lavoratori dai licenziamenti. Va però tenuto presente, come emerge dalla TAB. 3, che negli ultimi anni questa rigidità è andata attenuandosi con una velocità maggiore rispetto a quanto avvenuto in altri Paesi: la riduzione dell'indice generale italiano dal 1998 – anno del Paccetto Treu, la riforma che per prima ha flessibilizzato il mercato del lavoro e che fino a oggi più ha influito sugli andamenti dell'EPL – al 2013 è stata circa tre volte superiore rispetto alla media UE a 15. L'Italia e gli altri Paesi sudeuropei, inoltre, negli anni della crisi (2008-2013) sono stati gli unici nell'UE a 15 ad avere sperimentato una sensibile caduta dell'indice di protezione generale EPL. La caduta è avvenuta perlopiù nella componente a tempo indeterminato. Si tratta evidentemente degli effetti delle riforme che in questi Paesi – seguendo anche le indicazioni dell'OCSE e della Commissione europea – hanno ulteriormente ridotto le protezioni contro il licenziamento nella speranza di invertire in tal modo la tendenza all'enorme crescita della disoccupazione nei Paesi mediterranei. In Italia, come già visto, nel periodo della crisi la riforma Fornero (2012) ha causato la riduzione dell'indice per i lavoratori standard depotenziando l'istituto della reintegra per i licenziamenti

individuali ingiustificati, in particolare quelli di natura economica. Va notato peraltro come gli ultimi dati dell'OCSE si fermino al 2013 e non tengano quindi in considerazione gli effetti delle riforme del governo Renzi. Il Jobs Act, liberalizzando ulteriormente i contratti a termine (2014) e avendo eliminato la possibilità di reintegro per i licenziamenti ingiustificati individuali e collettivi (2015), non potrà che avere un peso notevole nell'evoluzione dell'EPL sia per la componente a tempo indeterminato che per quella temporanea. Come detto, tuttavia, per valutare l'effetto del Jobs Act sugli EPL bisognerà attendere le nuove elaborazioni dell'OCSE.

Soffermandoci sul livello di protezione dei lavoratori a tempo indeterminato è interessante notare come la Germania, Paese che nel dibattito scientifico e politico-mediatico viene spesso presentato come un modello di mercato del lavoro più moderno e dinamico perché più flessibile (principalmente grazie alle potenti iniezioni di flessibilità frutto delle riforme Hartz⁸), preveda una protezione contro i licenziamenti dei lavoratori standard “rigida” esattamente quanto quella italiana.

Vale la pena infine sottolineare un punto centrale nel dibattito sulla flessibilità del lavoro a cui si è già fatto riferimento: nel tempo la riduzione della cosiddetta rigidità – e quindi degli indici EPL – in Italia così come negli altri Paesi è stata perseguita nella convinzione che una maggiore flessibilità fosse direttamente relazionata con una riduzione della disoccupazione. Tuttavia, come dimostrato ormai da una robusta letteratura di studi empirici, l'andamento degli indici EPL a livello internazionale non ha mai mostrato alcuna correlazione statisticamente significativa con le dinamiche occupazionali. In altri termini, come affermato da Olivier Blanchard (2005, p. 20), «Differences in employment protection seem largely unrelated to differences in unemployment rates across countries». Evidenze empiriche in linea con quelle dell'ex capo economico dell'FMI (Fondo monetario internazionale) sono state raggiunte – tra gli altri – da Baker e colleghi (2005) e da Howell e colleghi (2007).

Nel contesto ora delineato si inserisce la nuova riforma del governo Renzi. E per comprendere appieno le radici del provvedimento è necessario analizzare il dibattito politico e scientifico che sul “dualismo del mercato del lavoro” si è sviluppato in Italia e a livello internazionale. Secondo diverse analisi, i mercati del lavoro europei – in particolare quelli continentali – negli ultimi due decenni hanno sperimentato una riduzione delle rigidità del lavoro che è passata esclusivamente per la cosiddetta flessibilità al margine. Una flessibilità tutta centrata sulla diffusione dei contratti temporanei senza una riduzione delle tutele per i soggetti forti del mercato del lavoro: i cosiddetti *insiders*, i lavoratori a tempo indeterminato.

In un articolo del 2013 pubblicato dall'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro), Pietro Garibaldi e Filippo Taddei affermano che i processi di riforma in Italia sono stati contrassegnati da processi “marginali e asimmetrici” (Garibaldi, Taddei, 2013, p. 19). In particolare, l'asimmetria e marginalizzazione sarebbe avvenuta dal punto di vista generazionale. I due economisti si riferiscono chiaramente alla diffusione dei contratti temporanei e alla loro caratterizzazione in termini generazionali. Dal punto di vista politico, le riforme asimmetriche e marginali sarebbero state inoltre il risultato di un calcolo da parte dei diversi governi nazionali: non ridurre le tutele per i lavoratori standard secondo Garibaldi e

⁸ Per una ricostruzione storica delle importanti riforme del mercato del lavoro del governo Schröder – in particolare la cosiddetta Agenda 2010, al cui interno le riforme Hartz si inscrivono – si rimanda a P. Anderson, *«Una Nueva Alemania?», “New Left Review”*, Aprile 2009.

Taddei ha evitato di affrontare la resistenza da parte di questi ultimi e da parte dei sindacati. Si tratterebbe di riforme *politically viable*. Questa impostazione è pienamente in linea con le tesi sostenute da tempo dalle teorie economiche, sociologiche e politologiche che si rifanno allo schema “insiders-outsiders” (Saint-Paul, 1999; Blanchard, Landier, 2001; Lindbeck, Snower, 2002; Emmenegger *et al.*, 2012).

La flessibilità al margine avrebbe prodotto inevitabilmente un forte dualismo dovuto alla coesistenza di lavoratori con contratti stabili e lavoratori con contratti temporanei. Il dualismo – oltre ad avere degli ovvi effetti negativi dal punto di vista dell’equità – avrebbe anche dei preoccupanti risvolti economici e occupazionali. Da una parte, le cosiddette *two-tier reforms* espongono gli occupati temporanei, nel confronto con i lavoratori standard, a esperienze occupazionali contrassegnate da sensibili divari retributivi (anche a parità di mansioni svolte), da riconoscimenti di tutele inferiori e da prospettive previdenziali critiche dovute alle più basse aliquote contributive e alla discontinuità contributiva. Dall’altra, dal punto di vista degli andamenti dell’occupazione, lo sviluppo della flessibilità al margine sarebbe soggetto all’effetto “luna di miele”: nel breve periodo i contratti a tempo determinato – grazie principalmente ai costi ridotti o nulli derivanti dai licenziamenti – incentiverebbero la crescita occupazionale nelle fasi di crescita economica, concentrandola perlopiù sui soggetti con maggiori difficoltà di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro (soprattutto donne, giovani e disoccupati di lungo periodo, gli *outsiders*). L’effetto crescita sarebbe però di durata limitata. Infatti «durante le fasi economiche negative avvengono considerevoli perdite occupazionali, principalmente a causa del mancato rinnovo dei contratti in scadenza» (Garibaldi, Taddei, 2013, p. 22). In ultima analisi la flessibilità al margine «comporta una crescita della volatilità dell’occupazione rispetto ai cicli economici, ma non ha alcun effetto scontato sulla domanda generale di lavoro. Ciò perché la diminuzione dell’indice EPL influenza sia gli incentivi ad assumere sia a licenziare i lavoratori, e non ci sono ragioni per aspettarsi a-priori che un effetto domini l’altro» (Boeri, Garibaldi, 2007, p. 3).

Partendo da tali presupposti, in diversi Paesi sono state sviluppate proposte di riforma del mercato del lavoro che provano a superare il dualismo (Blanchard, Tirole, 2006; Cahuc, 2010; Bentolila, 2010). Tali proposte, pur condividendo una comune filosofia, sono state strutturate tenendo conto delle singole normative nazionali. La soluzione è in tutti i casi individuata in una riforma di carattere generale intesa come riduzione delle protezioni all’impiego anche per i lavoratori standard e nella creazione del cosiddetto “contratto unico”. Dal punto di vista delle protezioni all’impiego, come argomentato da Lepage-Saucier e colleghi (2013), si tratta di introdurre un contratto a tempo indeterminato che riducendo i requisiti normativamente necessari per i licenziamenti «dovrebbe condurre a una maggiore flessibilità per i datori di lavoro mentre limita la crescita dell’insicurezza per i lavoratori attraverso l’introduzione di una nuova regolazione del mercato del lavoro» (ivi, p. 19). Tale impostazione è in linea con la teoria economica che fin dall’inizio ha rappresentato il punto di riferimento delle riforme politiche. L’obiettivo è quello di tradurre in pratica quanto affermato – tra gli altri – da Assar Lindbeck e Dennis J. Snower (2002, p. 41) secondo cui «solo le riforme coraggiose possono stimolare l’occupazione».

Nel contesto italiano, già prima della proposizione del Jobs Act da parte del governo Renzi, diverse analisi di economisti e giuslavoristi hanno sostenuto la necessità di prevedere per i nuovi assunti un contratto unico a tempo indeterminato con una fase iniziale di inserimento che durasse tre anni e in cui non fosse prevista la possibilità di reintegro in caso di licenziamento ingiustificato. Una volta conclusa la fase

di inserimento, la normativa (con il diritto al reintegro in caso di licenziamento non giustificato) sarebbe entrata a regime (Boeri, Garibaldi, 2008). Tali proposte, è bene sottolinearlo, nascevano in una fase precedente alla riforma Fornero, che come detto ha sensibilmente depotenziato l'istituto della reintegra. I contratti temporanei, inoltre, seguendo la teoria "luna di miele" avrebbero dovuto essere mantenuti. Come sostenu-to da Tito Boeri in un documento del 2010 – scritto quindi in una fase di crisi economica e crescita della disoccupazione –, «rimuovere i contratti temporanei significherebbe ridurre anche la creazione di impiego in fase di ripresa dopo aver sperimentato il lato negativo del dualismo [...]. È meglio andare oltre il dualismo riducendo il dualismo senza ridurre la crescita dell'occupazione in fase di ripresa (il lato buono del dualismo, la luna di miele)».

7. LA "RIVOLUZIONE COPERNICANA" E LE PROMESSE: TUTELE CRESCENTI E FINE DEL PRECARIATO

Prendendo spunto da queste teorie, l'esecutivo guidato da Matteo Renzi ha inizialmente liberalizzato l'utilizzo dei contratti a tempo determinato (legge 16 maggio 2014, n. 78) riformando con un secondo provvedimento (D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23) la normativa sui licenziamenti con l'eliminazione pressoché totale della possibilità di reintegro nei casi di licenziamento ingiustificato⁹. Il governo ha inoltre parallelamente creato una nuova forma di contratto a tempo indeterminato per tutti i nuovi assunti, il "contratto a tutele crescenti": una tipologia contrattuale che – differentemente da quanto previsto dalle proposte prima viste (per intenderci quelle del "contratto unico") – non prevede alcuna reale stabilizzazione al termine del periodo di inserimento. A seguito del licenziamento è previsto per il lavoratore unicamente un indennizzo monetario che cresce in base all'anzianità di servizio. Va poi segnalato come il Jobs Act – anche qui differentemente dalle proposte sul "contratto unico" (rimaste semplice oggetto di dibattito) – abbia esteso la nuova normativa dei licenziamenti anche ai licenziamenti collettivi.

A questo riguardo la propaganda governativa ha prospettato con il Jobs Act un superamento del dualismo con l'argomentazione che l'introduzione di un unico contratto a tempo indeterminato "a tutele crescenti" avrebbe uniformato la condizione di tutti i nuovi occupati. Tale equità di trattamento avrebbe rappresentato un evidente miglioramento della condizione dei giovani prima occupati perlopiù con contratti temporanei e ora destinati a essere occupati con contratti a tempo indeterminato e, quindi, stabili. Come a suo tempo affermò al "New York Times" il presidente del Consiglio Renzi: «Qual è l'identità della sinistra italiana? È dare più diritti ai giovani, dare possibilità a una nuova generazione. In

⁹ Secondo la nuova normativa, le uniche circostanze in cui è previsto il reintegro è allorché il licenziamento venga riconosciuto discriminatorio, oltre a casi assai limitati di licenziamento disciplinare. Per quanto riguarda la prima fattispecie, occorre notare come il principio di non discriminazione sia un principio costituzionale, che come tale non può essere alterato, depotenziato o eliminato da una legge ordinaria. Ossia la riforma, anche volendo, non avrebbe potuto modificare la normativa sul punto. Relativamente ai licenziamenti disciplinari, è ora previsto che solo qualora «sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro» (art. 3, comma 2°, D.Lgs. 23/2015). Una tale formulazione, com'è evidente, non prevedendo la "valutazione circa la sproporzione" comporta un reintegro solo laddove l'evento che ha portato alla sanzione e quindi al licenziamento semplicemente non sia avvenuto. In altri termini, si aprono così enormi spazi per licenziamenti disciplinari anche a seguito di comportamenti scorretti tutt'altro che gravi da parte dei lavoratori.

Italia abbiamo una situazione di *apartheid* occupazionale. Il Jobs Act è la cosa più di sinistra che io abbia fatto”¹⁰.

Al contrario, come vedremo, accanto alle tradizionali forme di lavoro atipico negli ultimi anni, si sono diffuse e continuano a diffondersi nuove forme di lavoro precario a cominciare dal lavoro accessorio retribuito tramite i buoni lavoro o voucher: una “nuova frontiera del precariato”, secondo la definizione del presidente dell’INPS¹¹, che assomma alla precarietà del lavoro la mancanza di ogni tipo di prestazione a sostegno del reddito (disoccupazione, maternità, malattia, assegni familiari ecc.). Rispetto al lavoro accessorio, la principale innovazione del Jobs Act – dopo che il governo Monti ne aveva esteso l’utilizzabilità a tutti i settori produttivi – è consistita nell’innalzamento del tetto massimo annuale di compenso percepibile da ogni singolo lavoratore (passato da 5.000 a 7.000 euro).

Rispetto al contratto a tutele crescenti va ribadito ancora una volta che esso riguarda solo i nuovi assunti. Ma, data l’elevata mobilità dei lavoratori nel settore privato, solitamente sottovalutata come notato da Contini, Trivellato (2005), esso tenderà a riguardare in tempi rapidi sempre più soggetti appartenenti all’area tradizionalmente forte del mercato del lavoro, coloro che vengono ancora definiti *insiders*.

Nella comunicazione istituzionale il governo Renzi ha poi sovrapposto il concetto di lavoro stabile a quello di contratto a tempo indeterminato *a tutele crescenti*. Ma la normativa sui licenziamenti precedente al Jobs Act (e in buona misura precedente alla riforma Fornero) – fin dalla nascita dello Statuto dei Lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300) – ha portato all’identificazione del lavoro stabile con il tempo indeterminato in virtù del diritto al reintegro in caso di licenziamento ingiustificato. Esattamente il punto nodale su cui si fondano le innovazioni del Jobs Act. Coloro i quali ritengono poco rilevante per il lavoratore questa radicale modificazione dei diritti e della sicurezza sottolineano con forza la presenza di un indennizzo che compenserebbe in termini monetari la perdita di sicurezza. Tuttavia difficilmente un indennizzo monetario (nello specifico, peraltro, di modesta entità) può essere considerato paragonabile a questa perdita (Fontana, 2016).

8. LO SGRAVIO CONTRIBUTIVO ALLE IMPRESE E “L’EFFETTO LUNA DI MIELE”: I RISULTATI OCCUPAZIONALI DEL JOBS ACT

Ma l’essenza del Jobs Act non consiste solo nella riduzione delle rigidità del lavoro. Alla componente relativa alle norme giuridiche riguardanti la stabilità dell’occupazione si aggiunge quella relativa agli incentivi economici alle imprese. In tal senso, allo scopo di stimolare le assunzioni con la nuova tipologia contrattuale a tutele crescenti, il governo Renzi inserì a partire dalla legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190) una forte decontribuzione (fino a circa 24.000 euro in tre anni per ogni nuovo contratto) per le imprese che avessero assunto nel 2015 con contratti a tempo indeterminato (comprese le conversioni da contratti temporanei). Il provvedimento venne poi rinnovato con la successiva legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208). Il rinnovo della decontribuzione avvenne però con una riduzione sia temporale che di importo dello sgravio (fino a un massimo di 3.250 euro per due anni). In entrambi i casi si trattò senza dubbio di un incentivo significativo capace di influire sulla dinamica delle nuove contrattualizzazioni

¹⁰ Cfr. *In Italy, Matteo Renzi Aims to Upend the Old World Order*, “The New York Times”, 31 marzo, 2015.

¹¹ Cfr. T. Boeri, *I voucher lavoro, la nuova frontiera del precariato*, “la Repubblica”, 29 maggio 2015.

a tempo indeterminato. E al riguardo non si può non ricordare l'elevato costo per la collettività che questo contributo alle imprese ha determinato, come sottolineato da recenti contributi (Fana, Raitano, 2015)¹².

D'altro lato in molti hanno palesato l'ipotesi che i nuovi rapporti di lavoro incentivati dalla decontribuzione possano terminare alla fine del periodo previsto di sgravio. Passato tale periodo, infatti, le imprese non avranno alcun deterrente al licenziamento eccezionale fatta per l'esborso dell'indennizzo previsto dalla nuova normativa (D.Lgs. 23/2015). Il che significa ad esempio che – considerando lo sgravio per il 2015 – dopo tre anni di lavoro con sei mensilità di indennizzo (due mesi per ogni anno di lavoro) sarà possibile licenziare i lavoratori assunti con le tutele crescenti. Si tratta di un'effettiva possibilità. Anzi, rifacendoci alle posizioni espresse dai teorici del dualismo, non si tratterebbe altro che di un effetto del tutto assimilabile alla fine della "luna di miele" che ciclicamente si produce con il mancato rinnovo dei contratti temporanei: finiscono gli incentivi (di natura economica e normativa), il licenziamento ha dei bassi costi e non è ostacolato dalla legislazione sul lavoro (esattamente come per i contratti temporanei) e quindi qualsiasi congiuntura negativa potrebbe produrre un calo dell'occupazione che in questo caso si tradurrebbe in licenziamenti di lavoratori con contratti a "tutele crescenti"¹³.

Comunque negli anni di applicazione del Jobs Act è proseguito il trend di aumento dell'occupazione iniziato nel 2014, prima dell'approvazione della riforma. Si tratta di un incremento rilevante ma ben poca cosa a confronto delle cifre sbandierate già nel corso del 2015¹⁴: gli errori e le distorsioni utilizzate nella propaganda non restano però senza effetto. Si determina a livello di opinione pubblica un diffuso convincimento della bontà dell'intervento che ogni ragionevole e documentata critica riesce a modificare solo con grande difficoltà. E così è avvenuto negli scorsi anni in Italia. Solo nel clima di vigilia del referendum costituzionale e di maggior attenzione dell'opinione pubblica, alla fine del 2016, questo diffuso convincimento sembra essersi rarefatto.

¹² Recentemente sono state sviluppate alcune ipotesi sul costo del provvedimento. Naturalmente le stime sono possibili solo per lo sgravio relativo al 2015, anno di cui si conoscono gli andamenti dell'occupazione. Secondo la stima presentata da Fana e Raitano, a seconda della durata dei nuovi contratti, durata da ipotizzare sia per le nuove assunzioni che per le trasformazioni, il costo totale – al netto delle maggiori entrate IRES (Imposta sul reddito delle società) – oscilla tra i 10 e i 16 miliardi di euro per tutto il triennio interessato dalla decontribuzione. Cfr. M. Fana, M. Raitano, *Il Jobs Act e il costo della nuova occupazione: una stima*, "Eticaeconomia", Menabò n. 40, 2016, <http://www.ethicaeconomia.it/il-jobs-act-e-il-costo-della-nuova-occupazione-una-stima/>.

¹³ In letteratura esistono diverse analisi che hanno ridimensionato la reale capacità di stimolo all'occupazione e alla stabilizzazione derivante da forme di sussidio all'assunzione. In particolare, alcuni studi mostrano gli scarsi risultati delle misure di incentivo non orientate a specifici target e senza alcuna forma di condizionalità per le imprese, com'è il caso dello sgravio previsto dal Jobs Act (Commissione europea, 2014; Brown, 2015). In Italia uno studio della Banca d'Italia (Cipollone, Guelfi, 2003) dedicato all'analisi dei risultati di un provvedimento simile a quello in discussione e attuato per le assunzioni del 2001 ha mostrato come, da una parte, l'occupazione totale non sia stata influenzata significativamente dalle misure di decontribuzione e come, d'altra parte, il provvedimento abbia rappresentato in gran parte uno spreco di risorse (ivi, p. 18) dato che le imprese hanno utilizzato i nuovi contratti a tempo indeterminato perlopiù per assumere personale che avrebbero comunque assunto anche se dopo un breve periodo con contratto a tempo determinato.

¹⁴ A febbraio 2016, a due anni dal suo insediamento, il governo Renzi lanciò una campagna (sostenuta a gran voce dai principali media, cfr. *Inps: nel 2015 800mila posti stabili in più sull'anno prima*, "la Repubblica", 16 febbraio 2016) per pubblicizzare i risultati raggiunti. La campagna, condotta per mezzo di affissioni sugli autobus e nelle metropolitane delle principali città, intendeva illustrare gli effetti della riforma. I dati tuttavia erano presentati in modo ingannevole: il governo annunciava che nel solo 2015 si erano creati 764.000 *nuovi posti di lavoro* a tempo indeterminato. In realtà non si trattava ovviamente di 764.000 nuovi posti di lavoro ma di attivazioni di contratti che peraltro comprendevano in gran parte (579.000) stabilizzazioni di contratti precari. Si è trattato quindi perlopiù di passaggi da contratti di lavoro a tempo determinato (o di apprendistato) a nuovi contratti a "tutele crescenti". Mentre il numero di nuove attivazioni a tempo indeterminato era ben più ridotto e pari a 186.000.

Entrando nel merito dei risultati, è possibile, sulla base delle informazioni statistiche correnti, portare avanti una analisi sobria dell'evoluzione dell'occupazione fondandosi sia sui dati forniti dall'Istat (Istituto nazionale di statistica) e dall'Eurostat, che su quelli elaborati dall'INPS e dal ministero del Lavoro¹⁵, tenendo conto anche del contesto internazionale nel quale la ripresa economica e la ripresa occupazionale italiana si inscrivono. Da questo punto di vista, pur all'interno di tendenze di fondo piuttosto simili per il carattere complessivo della ripresa, permangono all'interno dell'UE differenze tra i diversi Paesi. E per quel che riguarda l'Italia, a ben vedere, sia la crescita economica che quella occupazionale dagli inizi del 2014 e fino alla prima parte del 2016 sono state inferiori a quelle – pur non eccezionali – della media dei Paesi dell'Unione¹⁶.

Partendo dal 1° gennaio 2014 e nel corso dell'anno, l'occupazione totale è aumentata in termini assoluti di 154.000 unità. L'incremento è proseguito anche negli anni del Jobs Act, talché dal 1° gennaio 2015 e fino al 31 giugno 2016 (nel primo anno e mezzo di applicazione della riforma) si realizza un ulteriore incremento di ben 441.000 unità. Insomma, va riconosciuto che non solo il Jobs Act permette la prosecuzione dell'incremento già in atto ma lo intensifica sia pure a un ritmo inferiore a quello europeo. Passando a considerare la distribuzione territoriale dell'occupazione aggiuntiva, la tabella mostra che dei 441.000 nuovi occupati, 168.000 sono localizzati al Sud e 273.000 al Centro-Nord. Insomma, l'incremento è innegabile. Il problema, come si vedrà, è la qualità dell'occupazione e la sua distribuzione generazionale¹⁷.

¹⁵ Nel caso dell'INPS (dipendenti settore privato) e del ministero del Lavoro (dipendenti e parasubordinati settore privato e pubblico) si tratta di dati amministrativi di flusso relativi agli andamenti di attivazioni e cessazioni di rapporti di lavoro. I dati Istat (e i dati Eurostat), diversamente, sono dati su base campionaria relativi agli stock e quindi riferiti ai livelli occupazionali. Inoltre, elemento di particolare importanza, i dati sulle attivazioni e cessazioni dell'INPS e del ministero del Lavoro non rappresentano l'equivalente di dati sull'evoluzione degli occupati. Tali dati, infatti, si riferiscono ai *contratti*: uno stesso posto di lavoro, poniamo nell'arco di quattro mesi, può essere ricoperto da differenti lavoratori per un periodo di una settimana a lavoratore, il che comporta un totale di 16 attivazioni e 15 cessazioni nel periodo considerato. A risultati differenti giungono evidentemente le rilevazioni Istat che valutano l'andamento degli stati occupazionali individuali. D'altro canto, è verosimile aspettarsi una reale crescita occupazionale laddove il numero delle nuove attivazioni (al netto delle cessazioni) cresca in maniera sostenuta e duratura. Va notato come la differente natura dei dati campionari e di quelli amministrativi spieghi, almeno in parte, la bable di interpretazioni che nell'ultimo anno e mezzo, in coincidenza con l'uscita di nuove rilevazioni, è stata offerta dalla stampa, con la scelta di volta in volta della fonte – e all'interno di questa del dato – che offrisse il quadro più coerente con le tesi o l'ideologia degli autori.

¹⁶ Secondo le rilevazioni Eurostat (*Quarterly Review – Summer 2016*) dal primo trimestre 2015 al primo trimestre 2016 la crescita occupazionale sia dell'UE a 28 che dell'area euro è stata abbastanza modesta (1,4%). Tuttavia essa è stata comunque lievemente superiore a quella italiana di 0,2 punti percentuali. Per quanto riguarda la crescita economica, l'incremento del PIL italiano, nello stesso periodo, è stato pari all'1%, tra i più bassi nell'UE a 15 e inferiore di 0,8 e 0,7 punti percentuali nei confronti rispettivamente di quello della media UE a 28 e dell'area euro.

¹⁷ Rispetto agli andamenti occupazionali rilevati dall'Istat, come nel caso dei dati amministrativi, ci sono alcuni elementi di potenziale distorsione delle rilevazioni che vanno considerati: in particolare, la discrasia tra le diverse fonti campionarie e amministrative in questo caso è imputabile al deterioramento della qualità della nuova occupazione e al ruolo giocato dalle diverse forme di lavoro che più o meno si allontanano dal lavoro standard a tempo indeterminato. I dati Istat (così come i dati Eurostat), infatti, rilevano come occupati tutti coloro che nella settimana di riferimento «hanno svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che preveda un corrispettivo monetario o in natura o nell'interesse della famiglia». Tra questi vi sono gli occupati senza contratto (al nero) o con contratti a tempo indeterminato, contratti precari di vario tipo (dipendente, di somministrazione e parasubordinato) e, infine, i cosiddetti voucheristi. È chiaro come – anche prescindendo dalla qualità dell'occupazione registrata – solo una parte di questi occupati venga rilevata dai dati amministrativi.

Tabella 4. Andamento trimestrale dell'occupazione in Italia, periodo 2014-2016 (valori in migliaia e variazioni annue)

		Occupati totali	Occupati dipendenti	Occupati autonomi	Occupati Mezzogiorno
2014 Pre-Jobs Act	I trim.	22.204	16.702	5.502	5.861
	II trim.	22.257	16.753	5.504	5.851
	III trim.	22.315	16.836	5.480	5.855
	IV trim.	22.358	16.841	5.517	5.871
Incremento nell'anno	2014	154	139	15	10
2015 Post-Jobs Act	I trim.	22.345	16.837	5.508	5.908
	II trim.	22.407	16.939	5.468	5.943
	III trim.	22.558	17.081	5.477	5.986
	IV trim.	22.565	17.128	5.437	5.960
Incremento nell'anno	2015	220	291	-71	52
2016	I trim.	22.597	17.161	5.436	5.993
	II trim.	22.786	17.282	5.504	6.076
Incremento nell'anno	2016	189	121	68	83
Incremento periodo attuazione riforma	I trim. 2015 II trim. 2016	441	445	-4	168

Fonte: elaborazione su dati Istat.

9. ANDAMENTO E CARATTERISTICHE DELLA NUOVA OCCUPAZIONE

Rispetto alla qualità della nuova occupazione è utile iniziare dagli andamenti rilevati nei diversi settori produttivi. Dall'inizio della crisi e fino al 2014 i settori più colpiti sono stati l'industria e le costruzioni. E negli anni della ripresa e della applicazione del Jobs Act il quadro non cambia. Le costruzioni hanno perso quasi mezzo milione di occupati fino al 2014 e tra il 2015 e il 2016 (-63.000 unità) esse si sono confermate il settore più colpito dal 2008. Nell'industria in senso stretto l'occupazione tra il 2008 e il 2014 ha segnato un significativo calo pari a 419.000 occupati mentre nel 2014 cominciò una debole ripresa (+61.000 unità). Tuttavia questa si è poi arrestata, facendo rilevare nuovamente un calo degli occupati nel settore nel 2015 e una stasi nel corso 2016. In ultima analisi nel periodo di attività del Jobs Act a trainare la debole crescita dell'occupazione sono stati il settore dei servizi e quello dell'agricoltura. In particolare, nei servizi, sono cresciuti i compatti a bassa produttività e alta intensità di lavoro (servizi alle famiglie, alberghi e ristorazione ecc.) in linea con quanto avvenuto negli ultimi decenni di sostanziale declino del sistema produttivo italiano (Simonazzi, Ginzburg, Nocella, 2013; Fana, Guarascio, Cirillo, 2015).

C'è un elemento molto significativo riguardante ancora la qualità dell'occupazione: la crescita del part time. Fin dall'inizio della crisi in Italia – così come negli altri Paesi UE

(OCSE, 2015) – si è sempre registrato un significativo aumento della componente involontaria del lavoro a tempo ridotto, che dal primo trimestre del 2008 al secondo trimestre del 2016 è cresciuta di circa il 25%, rappresentando ora circa i due terzi del totale. Non è poi privo di interesse il fatto che nel periodo di attuazione della riforma, come emerge sia dai dati Istat che da quelli INPS, vi sia stato un sensibile incremento del part time tra i nuovi assunti a tutele crescenti. E questo implica una de-standardizzazione della stessa occupazione a tempo indeterminato.

Infine i voucher: una tematica della quale poco si è parlato nella fase di preparazione e di prima attuazione del Jobs Act e che ora è divenuta oggetto di una accesa polemica. Secondo l'INPS, che raccoglie i dati sulla diffusione del fenomeno, nei primi sei mesi del 2016 sono stati venduti circa settanta milioni di voucher, il 40% in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e ben il 145% in più rispetto allo stesso periodo del 2014. Insomma una vera e propria esplosione. A livello governativo si pone ora l'accento sull'uso improprio che si fa dello strumento e c'è una grande insistenza sull'intento di sanzionarne gli abusi, mentre non si considerano gli aspetti negativi insiti nella stessa normativa sul lavoro accessorio¹⁸.

Passiamo quindi alla verifica di quello che è stato presentato come uno dei capisaldi del Jobs Act, vale a dire la capacità di stabilizzare l'occupazione dei lavoratori dipendenti. Utilizzando i dati trimestrali e mensili dell'Istat, è possibile costruire un quadro delle variazioni dell'occupazione per le diverse tipologie contrattuali (TAB. 4) tenendo distinti i dati relativi agli occupati a tempo indeterminato da quelli a tempo determinato. I primi, nel periodo di applicazione del Jobs Act, aumentano di 351.000 unità mentre i secondi aumentano di 91.000. Se però andiamo ad analizzare gli incrementi percentuali, il quadro si presenta rovesciato: i dipendenti temporanei fanno registrare un incremento del 4% a fronte di un incremento degli 'stabili' pari al 2,4%. Il che vuol dire che nel periodo di vigenza del Jobs Act la quota di occupati precari tra i dipendenti è aumentata.

Insomma, l'esito complessivo, con le luci e le ombre che abbiamo evidenziato, è un incremento significativo dell'occupazione dipendente stabile – o meglio, con contratti a tutele crescenti – e un incremento più che proporzionale di quella temporanea, con andamenti che comunque sono stati tutt'altro che lineari. Il che ha causato anche continue evoluzioni del giudizio sugli effetti del Jobs Act sia sul piano quantitativo che sul piano qualitativo. In particolare va ricordato il sensibile aumento del numero degli occupati con contratto "a tutele crescenti" nell'ultimo trimestre del 2015, largamente salutato come dimostrazione degli effetti benefici della riforma. Ma a quell'aumento corrispose nel trimestre successivo un sensibile rallentamento del numero dei nuovi occupati. Evidentemente sugli andamenti pesò il fatto che il dicembre del 2015 fosse per le imprese l'ultimo mese disponibile per poter godere della forte decontribuzione prevista dalla legge di stabilità per il primo anno: un fatto ormai ampiamente riconosciuto dalle analisi sul tema (Banca d'Italia, 2016, p. 32).

¹⁸ La questione in effetti è forse ancora più grave di quanto non risulti dai dati se si considera che solo una parte dei voucher acquistati è stata effettivamente utilizzata dopo l'acquisto come emerge da una recente analisi svolta dal ministero del Lavoro (2016), *L'utilizzo dei voucher per le prestazioni di lavoro accessorio*. È difficile individuare i motivi riguardanti questa "incetta" di buoni lavoro; c'è comunque il rischio che una parte dei voucher "dormienti" possa essere utilizzata per regolarizzazioni *ex post* di lavoro nero, in particolare a seguito di infortuni sul lavoro, com'è il caso di settori particolarmente delicati come l'edilizia. Non sono mancate denunce in tal senso da parte delle organizzazioni sindacali. Va comunque ribadito che l'abuso grave, di cui ha parlato anche il governo, è un problema molto importante che comunque rientra nelle inevitabili – e prevedibili – conseguenze dell'utilizzo dei voucher. Utilizzo che grazie anche alla normativa presente nel Jobs Act è destinato a un'ulteriore diffusione.

La volontà delle imprese di anticipare delle assunzioni che sarebbero comunque in parte avvenute nel 2016 causò quindi con tutta probabilità un “effetto rigonfiamento” che finì inevitabilmente per terminare e sgonfiarsi alla scadenza della decontribuzione. Di ciò i magri dati relativi al 2016 rappresentano la conferma.

Tabella 5. Andamento trimestrale dell’occupazione dipendente in Italia per tipologia contrattuale, periodo 2014-2016 (valori in migliaia e variazioni percentuali)

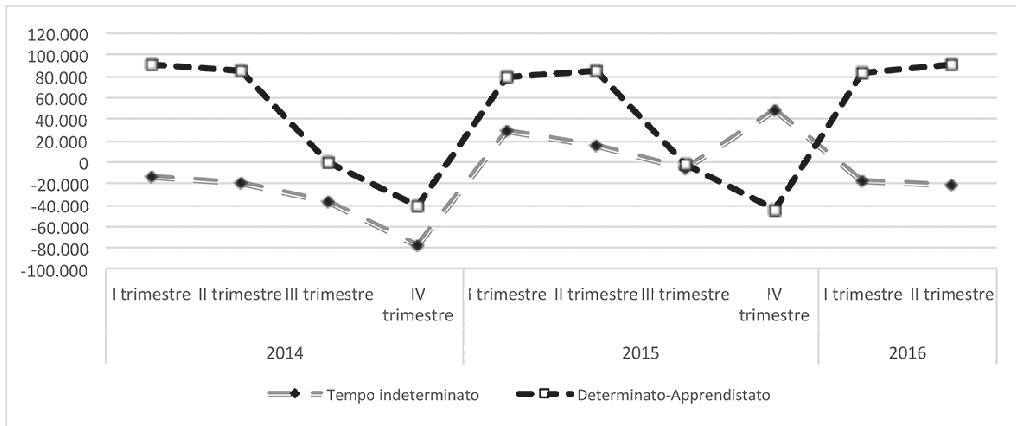
Totale dipendenti		Tempo indeterminato		Tempo determinato	
Valori assoluti	Var. %	Valori assoluti	Var. %	Valori assoluti	Var. %
16.702	0	14.475	0	2.227	0
16.753	0,3%	14.482	0,1%	2.270	1,9%
16.836	0,8%	14.548	0,5%	2.288	2,7%
16.841	0,8%	14.529	0,4%	2.312	3,8%
16.837	0,8%	14.509	0,2%	2.329	4,6%
16.939	1,4%	14.586	0,8%	2.353	5,7%
17.081	2,3%	14.654	1,2%	2.427	9,0%
17.128	2,5%	14.740	1,8%	2.388	7,2%
17.161	2,7%	14.814	2,3%	2.347	5,4%
17.282	3,5%	14.860	2,7%	2.423	8,8%

Fonte: elaborazione su dati Istat.

Nota: le variazioni percentuali sono calcolate con base I trimestre 2014.

Ulteriori conferme di questa interpretazione ci vengono dalla lettura dei dati amministrativi dell’INPS e del ministero del Lavoro, che pur avendo differente natura vanno nella stessa direzione, riflettendo anzi in maniera particolarmente chiara la peculiare evoluzione già evidenziata dai dati Istat: i dati amministrativi, in particolare quelli sulle nuove attivazioni di contratti “a tutele crescenti” e a tempo determinato, rendono infatti l’analisi più prossima ai risultati specifici del Jobs Act. I dati INPS raccontano come fino a novembre 2015 la quota delle nuove attivazioni di contratti stabili (“a tutele crescenti”) sul totale delle nuove attivazioni (al netto delle cessazioni) non abbia mai superato il 20%. Solo nel dicembre di quell’anno – per la citata influenza della ormai imminente fine del provvedimento di sgravio per l’anno 2015 – i dati hanno fatto rilevare per la prima volta un significativo aumento della quota delle attivazioni di contratti a tempo indeterminato (41%). Ma poi tra gennaio e giugno 2016 – quando ormai la decontribuzione (come previsto dalla nuova legge di stabilità 2016) si è fortemente ridotta per durata e importo – le nuove attivazioni di contratti a tempo indeterminato rispetto allo stesso semestre del 2015 hanno fatto registrare un netto calo (-33%). A ciò va aggiunto che le cessazioni di contratti a tutele crescenti nei primi sei mesi del 2016 hanno superato le attivazioni di 120.000 unità.

Figura 2. Andamento netto dei nuovi contratti (attivazioni – cessazioni) per tipologia contrattuale (I trimestre 2015 – II trimestre 2016)



Fonte: elaborazione su dati INPS, Osservatorio del precariato.

I dati del ministero del Lavoro forniscono poi ulteriori spunti di particolare interesse: in primo luogo, nel secondo semestre 2016 aumentano significativamente (+7,4%) su base annua i licenziamenti tra le cause di cessazione dei rapporti di lavoro. Tale dato non può non far pensare agli effetti della nuova normativa sui licenziamenti. A ciò si aggiunga che, in parallelo con la diminuzione dell'utilizzo di contratti a tempo indeterminato, si assiste nello stesso periodo a una sensibile crescita delle attivazioni in apprendistato (+26%) che, in virtù delle misure di incentivo previste – tra l'altro – dal piano Garanzia Giovani, godono di sostanziosi bonus per le assunzioni¹⁹. Il collegamento tra i due fenomeni appare chiaro: si tratta di una strategia di risparmio (salariale e contributivo) da parte delle imprese, con un effetto di sostituzione dei contratti a “tutele crescenti” in una fase in cui gli sgravi per le assunzioni si sono notevolmente ridotti.

10. ADULTI, ANZIANI E GIOVANI DOPO IL JOBS ACT

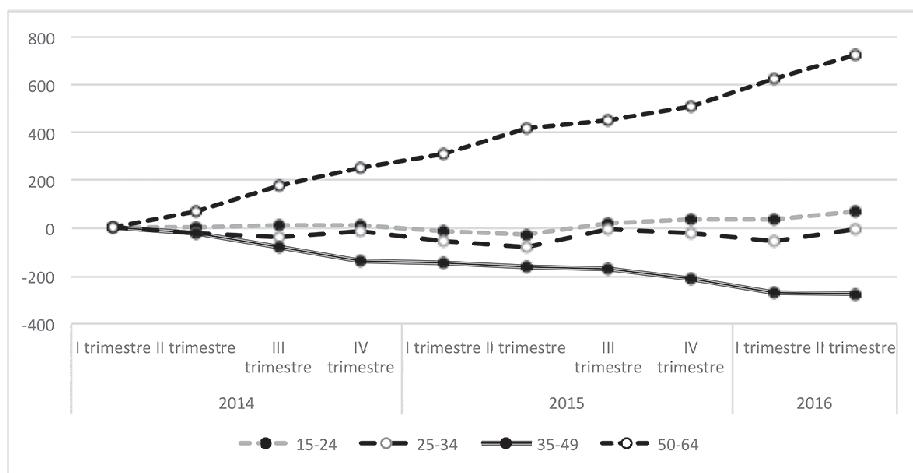
Ben più della tendenziale stabilizzazione presupposta dalla riforma (che come tale non c’è stata), sull’andamento del dualismo del mercato del lavoro ha pesato la diffusione di una forma estrema di precariato com’è il lavoro accessorio. Ovviamente questa forma di lavoro a diritti sociali ridotti – abusi a parte – non riguarda solo i giovani. Si è parlato della sua diffusione in agricoltura soprattutto tra gli immigrati regolari (per quelli irregolari c’è solo il “nero”) ma anche in altri settori, anch’essi a significativa presenza di immigrati. Tuttavia ciò che emerge dalle analisi dell’INPS (2016) è che l’età

¹⁹ Per un quadro dettagliato degli incentivi all’occupazione presenti in Italia si rimanda alle periodiche rilevazioni svolte da Italia Lavoro, in particolare, *Guida agli incentivi all’assunzione e alla creazione di impresa*, <http://bancadati.italialavoro.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=b930427b-5dec-4ade-9a8d-c6bbfc40236a&title=scheda#>.

media dei soggetti occupati con questa tipologia di contratto è andata diminuendo dal 2008 al 2015 – passando dai 59 anni ai 35 anni – in parallelo con l'esplosione della sua diffusione: è quindi ragionevole supporre che questa forma di pagamento (voucher), anzi del tipo di rapporto di lavoro che lo sottende, abbia rappresentato negli ultimi due anni un potente canale di precarizzazione che ha interessato direttamente le classi d'età giovanili.

Comunque, parlando di giovani – considerati gli *outsiders* per eccellenza – la questione di maggior rilievo è quella della disoccupazione, che naturalmente si riflette anche sulla qualità delle occasioni di lavoro. Anche da questo punto di vista i risultati non sono stati incoraggianti e la condizione giovanile non solo non sembra essere migliorata di molto in termini assoluti ma è soprattutto peggiorata in termini relativi a confronto con le altre componenti demografiche delle forze di lavoro. In effetti, per quel che riguarda i molto giovani (quelli compresi tra i 15 e 24 anni), l'occupazione nel periodo di piena operatività del Jobs Act è aumentata di 89.000 unità. Per avere un'idea degli effetti generazionali dell'intervento basti pensare che tra i 50-64enni l'incremento nello stesso periodo è stato di 416.000 unità. Insomma a trainare la crescita dell'occupazione è l'occupazione dei lavoratori più anziani. La distribuzione dell'incremento complessivo dell'occupazione tra i diversi gruppi di età mostra che gli ultracinquantenni hanno assorbito tra il 2014 e il 2016 il 91% degli incrementi occupazionali complessivi. La FIG. 3 evidenzia in maniera chiara il paradosso di una riforma che intendeva rappresentare per la condizione dei giovani nel mercato del lavoro una rivoluzione copernicana.

Figura 3. Variazione cumulata degli occupati per classi d'età, Italia (base I trimestre 2014, valori in migliaia)



Fonte: elaborazione su dati Istat, Serie storiche mensili.

Un altro aspetto sul quale la propaganda governativa ha puntato di meno, ma che aveva acceso qualche speranza tra i diretti interessati, riguarda il welfare e, in particolare, la

possibilità di godere delle indennità di disoccupazione con una riduzione dei requisiti per l'accesso. In effetti tra obiettivi di risparmio e complicazioni amministrative, la platea dei nuovi beneficiari si è sì ampliata ma – a causa dei meccanismi di calcolo previsti per le disoccupazioni di lungo periodo e per le storie individuali caratterizzate da frequenti episodi di disoccupazione – la riforma ha finito comunque per rappresentare una perdita (anche previdenziale) rispetto al passato proprio per i soggetti più esposti al rischio di periodi di non lavoro e discontinuità occupazionale. Peraltro nel caso del nuovo sussidio per i collaboratori (Dis-Coll, nuova indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa) l'impianto della riforma – pur allargando la platea dei beneficiari – tiene comunque fuori consistenti fette di parasubordinati atipici e prevede requisiti di accesso alla prestazione tutt'altro che semplici da soddisfare (Raitano, Treves, 2015; Pratelli, 2015). Da notare, infine, che proprio la Dis-Coll è stata attutata come provvedimento da rifinanziare ogni anno e non come misura strutturale, scelta che per il 2017 ha comportato un'assenza di finanziamento della nuova tipologia di sussidio e la prospettiva di un'assenza totale di prestazioni per i relativi disoccupati²⁰.

Va dunque male per i giovani, come visto, ma va male anche per gli adulti. Per quella che è stata sempre considerata la classe di età più protetta nel mercato del lavoro italiano, quella compresa tra i 35 e i 49 anni. Le cose sono andate male secondo un trend iniziato già da prima del Jobs Act e della stessa riforma Fornero del governo Monti. Si tratta della perdita di forza contrattuale dovuta all'indebolimento del sindacato ma anche alle vicende dell'economia con i processi di ristrutturazione interni alle grandi fabbriche e i licenziamenti collettivi. Ciò a dimostrazione che le esigenze di flessibilità “non al margine” invocate dai propugnatori del Jobs Act erano tutt’altro che una necessità per il Paese: come abbiamo visto, la riduzione dell'EPL era già in corso da prima ma soprattutto erano in corso i processi strutturali che minavano la stabilità dell’occupazione a prescindere dalle relazioni sindacali e dalla legislazione.

In conclusione, si può dire che la riduzione delle tutele dei lavoratori stabili mette in discussione il nesso tradizionale tra dualismo nel mercato del lavoro e privilegi degli *insiders*. Il dualismo, se si vuole, persiste data la vastità dell’area del precariato e della disoccupazione giovanile. Ma all’altro polo non persistono più le tutele degli *insiders* – volendo definire così i lavoratori sindacalizzati e occupati nei settori centrali del mercato del lavoro – considerate alla base dell’esclusione dei giovani, delle donne, dei disoccupati in generale e di quelli di lungo periodo in particolare (gli *outsiders*).

Per quel che riguarda invece i risultati virtuosi per i lavoratori più anziani, la concentrazione generazionale della nuova occupazione non può non chiamare in causa gli interventi di riforma previdenziale attuati negli ultimi decenni e, in particolare, la riforma Fornero del 2012. Nell’ottica di un forte contenimento della spesa pubblica, tale riforma – in piena sintonia con le misure di austerità e generale riduzione della spesa pubblica – aveva previsto, tra le altre cose, un sensibile innalzamento del periodo di carriera lavorativa necessario per potersi ritirare dal lavoro. In tal senso, più lavoratori sono costretti a rimanere a lavoro, più crescono gli occupati e i tassi di occupazione nelle classi d’età interessate (TAB. 2).

In considerazione di questi dati è comprensibile come la martellante propaganda sul conflitto generazionale sulla quale di recente ha molto insistito anche la presidenza dell’INPS non ha sortito tanto l’effetto di determinare forme di benevolenza nei confronti

²⁰ Sul punto si veda il comunicato unitario delle sigle di rappresentanza dei lavoratori cosiddetti atipici, <http://www.nidil.cgil.it/bacheca/comunicati-stampa/tutti-senza-tutele-e-40-000-cococo-della-pa-a-rischio-disoccupazione>.

del governo quanto semmai quello di aumentare forme generiche di esasperazione o di apatia. Il che in parte spiega anche l'assenza di reazioni attive e di mobilitazioni contro il provvedimento. Ciò in contrasto con situazioni come quella greca o spagnola – che hanno avuto anche una ricaduta politica – e soprattutto con quella francese, che ha per un lungo periodo visto mobilitazioni giovanili in dura opposizione alle proposte governative che, per quanto non identiche a quelle del Jobs Act italiano, rientrano pienamente all'interno dello stesso quadro e sono in grande coerenza con esso²¹.

Nella popolazione giovanile l'esasperazione e l'apatia si sono mescolate con una sospettosa indifferenza che ha accolto i discorsi fatti a nome dei giovani disoccupati e precari. Fino a ora non ci sono state né iniziative giovanili di rilievo in appoggio né manifestazioni in opposizione al Jobs Act. Questo innanzitutto perché c'è scarsa mobilitazione e "voce" in generale ma anche per la modesta forza delle organizzazioni giovanili nell'Italia d'oggi. Si pensi alla sostanziale dissoluzione di quelle che in passato erano le organizzazioni giovanili dei partiti. E nei gruppi più militanti le proposte di esponenti del governo o di studiosi vicini a esso, anche se bollate come strumento per la perpetuazione del precariato, non hanno dato luogo ad alcuna risposta specifica.

Il gruppo socio-demografico bersaglio del governo Renzi in quanto fruitore di presunti privilegi, contro il quale le iniziative di riforma sono state esplicitamente orientate, è rappresentato dai lavoratori occupati adulti, gli *insiders*: i "padri", secondo una retorica punitiva nei confronti dei lavoratori occupati in aree sindacalmente protette. Contro la riduzione delle prerogative e dei diritti acquisiti da questi ultimi c'è stata da parte sindacale un'opposizione con confronti istituzionali e modeste forme di mobilitazione. E su questo bisogna ribadire un punto riguardante l'eliminazione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori: è noto che l'esistenza di questa misura, così come la sua eliminazione, abbia anche un valore simbolico. La sua funzione simbolica di "avvertimento" è stata in tal senso importante. La sua eliminazione ha tuttavia anche delle fondamentali implicazioni materiali e sostanzive – come peraltro tutte le forme di violenza simbolica. La cancellazione del diritto alla reintegra segnala infatti il livello di abuso e di ingiustizia legale che il datore di lavoro può ora esercitare (Campanella, Paci, 2015)²².

Tra le maggiori organizzazioni sindacali è stata in particolare la Cgil a esprimere su questo punto le critiche e le prese di posizione più nette contro il Jobs Act. Va ricordata ad esempio l'iniziativa presa da questa confederazione per un referendum abrogativo di punti significativi della riforma²³. Ma di certo non si è potuto osservare un clima di vaste

²¹ Sul carattere di importante discontinuità e rottura delle esperienze politiche sorte negli ultimi anni come risposta alla austerità – con le sue riduzioni della spesa sociale e il suo forte attacco ai diritti sociali di welfare – si rimanda, per il contesto spagnolo, a: P. Iglesias, *Podemos, «la nostra strategia»*, "Le Monde Diplomatique", luglio-agosto 2015; V. Navarro, *Por qué salió el 15-M y por qué le siguió Podemos*, "Público", 5 novembre 2015. Per il contesto greco, cfr. A. Tsipras, I. Nikolakópulos, A. Karizis, *Grecia: Las elecciones europeas y Syriza. Dossier*, "sinpermiso", 25 maggio 2014; Y. Varoufakis, *Grecia está a punto de dar a la democracia europea una oportunidad*, "sinpermiso", 4 gennaio 2015. Per il contesto francese, cfr. J. Latta, R. Morder, J. Mélenchon, *Francia: La Nuit debout. Dossier*, "sinpermiso", 10 aprile 2016.

²² Per un'utile rassegna che mette insieme un'analisi del mercato del lavoro con le implicazioni del Jobs Act sul piano giuridico si veda Campanella, Paci (2015).

²³ La Cgil nel corso del 2016 ha raccolto le firme per l'indizione di un referendum sulla base di tre quesiti e con l'obiettivo rispettivamente di: eliminare i voucher e il lavoro accessorio; eliminare la nuova normativa sui licenziamenti illegittimi reintroducendo la reintegra ed estendendo la sua operatività alle imprese sotto i 15 dipendenti e fino ai cinque dipendenti. Sotto quest'ultima soglia la proposta della Cgil prevedeva sulla reintegra la discrezionalità del giudice; abrogare le norme che limitano – nelle fasi di cambio appalto – la responsabilità solidale a tutela dei lavoratori occupati in imprese appaltatrici e subappaltatrici. La Corte Costituzionale, l'11 gennaio 2017, si è espressa positivamente per l'ammissibilità dei quesiti relativi ai voucher e alle norme sulla reintroduzione della piena responsabilità solidale in

mobilizzazioni. Alla battagliera propaganda governativa – appoggiata dalla grancassa mediatica – ricca di dichiarazioni perentorie di dati sbandierati e di slogan ha corrisposto una sommessa presenza generalmente in piazze “amiche” dei gazebo per la raccolta delle firme per i referendum. Di nuovo il riferimento, per contrasto, va alla Francia dove proprio i lavoratori dell’industria e della grande industria in particolare – supportati in primis dalla CGT (*Confédération générale du travail*) – si sono fatti protagonisti di forme di lotta molto dure contro la ‘*Loi Travail*’²⁴.

Si pongono dunque interessanti problemi di contesto riguardanti il comportamento degli attori sociali che si esprimono nelle valutazioni diverse, comprese in Italia quelle non del tutto negative nei confronti del Jobs Act²⁵, tra i diversi sindacati e anche al loro interno: problema registrato in forma evidente anche in Francia dove la CGT si è trovata in una situazione di isolamento. In Italia le divergenze più significative si registrano tra le confederazioni sindacali ma anche all’interno della stessa Cgil l’orientamento negativo nei confronti della legge non è omogeneo o parimenti radicale. Il che spiega anche il sostanziale silenzio per diversi anni sulle sorti del Piano del lavoro, peraltro timidamente rilanciato in tempi recenti. C’è infine da considerare la questione della crisi di fiducia della base sindacale nei confronti della rappresentanza in un contesto di insicurezza che il Jobs Act ha finito per aggravare.

11. IL JOBS ACT COME NUOVO MODELLO DI REGOLAZIONE

Il Jobs Act non ha solo toccato la condizione dei lavorati adulti – secondo i suoi stessi obiettivi dichiarati – ma ha inciso sul contesto generale nel quale la loro condizione si colloca, in particolare la riduzione del ruolo, incluso il riconoscimento, del sindacato e della rappresentanza. E questo non solo per i contenuti del provvedimento ma per il modo in cui è stata portata avanti la sua costruzione e i criteri e passaggi seguiti per la sua approvazione.

A parte i contenuti dell’intervento e il modo in cui sono stati direttamente colpiti i diversi soggetti, è opportuno quindi riprendere il discorso sul contesto generale nel quale il provvedimento si colloca, in particolare la riduzione della forza del sindacato e del ruolo della rappresentanza. Il Jobs Act appare come punto di arrivo di tendenze già consolidate negli anni scorsi che hanno rappresentato una svolta nella tradizione del diritto del lavoro in Italia a partire almeno dal dopoguerra. Ciò con una specificazione: si tratta di un

tema di appalti. Il quesito sui licenziamenti illegittimi al contrario è stato giudicato inammissibile. La vertenza relativa alla normativa sui licenziamenti rimane aperta. Infine – e la storia continua – l’attuale governo Gentiloni, allo scopo di evitare il referendum previsto per il 28 maggio 2017, ha votato un decreto che elimina il lavoro accessorio e che modifica la normativa sulla responsabilità solidale in materia di appalti.

²⁴ A fine marzo 2016, in un comunicato congiunto, la CGT insieme ad altre organizzazioni sindacali ha rivendicato appieno la propria partecipazione attiva alle forti mobilitazioni e scioperi contro la “*Loi Travail*” del governo Hollande. Cfr. *Las movilizaciones contra la reforma laboral en Francia continuarán*, 31 marzo 2016, comunicato congiunto di CGT, FO (Force Ouvrière), FSU (Fédération syndicale unitaire), Solidaires, UNEF (Union Nationale des Etudiants de France), UNL (Union nationale lycéenne) y FIDL (Fédération Indépendante et Démocratique Lycéenne), <http://www.sinpermiso.info/textos/las-movilizaciones-contra-la-reforma-laboral-en-francia-continuaran>.

²⁵ Una delle poche occasioni di mobilitazione di massa contro il Jobs Act – rimasta poi senza seguito – è stata la manifestazione di ottobre 2014, in cui circa un milione di lavoratori e studenti hanno espresso la loro contrarietà alla riforma del governo Renzi. Quell’occasione segnò comunque una netta differenza di posizionamento tra le maggiori sigle confederali – Cgil, Cisl (Confederazione italiana sindacati lavoratori) e Uil (Unione italiana del lavoro) – e un’evidente mancanza di unità sindacale, giacché solo la Cgil promosse e partecipò all’iniziativa. Cfr. *La Cgil, un milione in piazza contro il Jobs Act. Camusso: “Avanti anche con sciopero generale”*, “la Repubblica”, 25 ottobre 2014.

provvedimento che non riguarda *direttamente* le relazioni sindacali ma le influenza e condiziona pesantemente. Da questo punto di vista basti pensare al modo in cui nel corso della produzione del provvedimento il governo si è posto nei confronti del sindacato, peraltro in coerenza con suoi comportamenti precedenti, esprimendo la tendenza ad avocare a sé, con autonoma iniziativa legislativa, una materia tradizionalmente oggetto di contrattazione tra le parti sociali con un ruolo di mediazione del governo, ancorché non necessariamente neutrale.

Per le forti implicazioni in termini di relazioni sindacali del provvedimento ci si sarebbe aspettati un'interlocuzione che andasse oltre la semplice informativa – con le parti sociali interessate, e in particolare con i rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori. Al contrario, questi ultimi – insieme alle loro critiche e alle loro proposte – sono stati semplicemente ignorati. Anche sul piano parlamentare il dibattito è stato molto debole per la mancanza di sufficiente informazione sui contenuti del provvedimento secondo quanto riferito nella prima parte di questo articolo.

D'altronde non è questa la prima esperienza di scavalcamento delle strutture di rappresentanza da parte del governo Renzi. Si pensi all'iniziativa relativa all'attribuzione del bonus fiscale di 80 euro mensili in addizione al salario o allo stipendio per una vasta fascia di lavoratori dipendenti, presentata come misura a carattere equalitario volta a sostenere soprattutto il reddito dei lavoratori più poveri e con una implicazione virtuosa in generale sul piano economico per il sostegno alla domanda. Tralasciando ogni commento sulla provenienza dei fondi destinati a quella misura – e sulle restrizioni operate in altri ambiti allo scopo di finanziarla – resta il carattere sorprendente del processo decisionale e le implicazioni per le rappresentanze dei lavoratori. Si è trattato di una misura non richiesta da parte di organizzazioni nel frattempo mobilitate in azioni rivendicative comprendenti anche richieste di aggiornamenti sul piano salariale, a carattere collettivo nei diversi settori. Ciò quasi a dimostrazione dell'assenza di ruolo del sindacato: alla sua incapacità di ottenere aumenti salariali attraverso la contrattazione si sostituisce l'azione del governo che sua sponte – e a spese dell'erario – garantisce un aumento salariale per tutti. Una forma di delegittimazione, sia pure implicita, che ha anticipato il modo di porsi in occasione del Jobs Act.

L'orientamento anti-sindacale del governo Renzi soprattutto agli inizi si è spesso espresso anche esplicitamente con commenti nei confronti del sindacato e in particolare della Cgil. E certamente più benevoli sono state le prese di posizione nei confronti delle associazioni imprenditoriali e di singoli imprenditori (valgano per tutte la dichiarazione di Renzi secondo cui gli imprenditori sono gli “eroi del nostro tempo” o l'ostentazione dell'ottimo rapporto personale con l'amministratore delegato della FCA Marchionne). La questione va chiaramente oltre i contenuti specifici di questo o quel provvedimento. Il processo di produzione del Jobs Act ha mostrato l'assoluta autonomia che il governo ha inteso garantirsi rispetto alle parti sociali: non solo il sindacato ma, almeno ufficialmente, anche le rappresentanze dei datori di lavoro. Come detto, il livello di interlocuzione nei confronti del sindacato si è spesso limitato a qualche informativa. Ma anche nei confronti degli imprenditori, al di là delle relazioni informali o di sostanziali impliciti accordi nel merito, i rapporti istituzionali di confronto sono stati molto limitati.

In effetti è risultata evidente da parte del governo Renzi la volontà di ridurre al minimo il ruolo dei corpi intermedi. In una materia come la legislazione sul lavoro nella quale i rapporti tra le parti sociali e il loro autonomo confronto sono di assoluto rilievo, si è percorsa una strada contraria intervenendo in maniera autonoma e diretta e ignorando le rappresentanze dei soggetti interessati. Questo comportamento è espressione di un modello di

regolazione caratterizzato dalla centralizzazione e da un ruolo assolutamente dominante dell'esecutivo: una linea perfettamente coerente con la generale iniziativa legislativa e di riforma – anche costituzionale – dei recenti governi italiani, e un modello che trova una tendenziale affermazione in più di un Paese europeo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BAKER D., GLYN A., HOWELL D., SCHMITT J. (2005), *Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence*, in D. R. Howell (ed.), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford University Press, Oxford.
- BANCA D'ITALIA (2016), *Bollettino Economico* 2/2016, aprile.
- BENTOLILA S. (2010), *Dualism in Spain: El Contrato Único*, Presentation at a Workshop on Beyond Dual Labour Markets. The Time of Legislation, Fondazione Rodolfo De Benedetti, Università Bocconi, Milan, 17 March.
- BLANCHARD O. (2005), *European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas*, Working Paper 11750, National Bureau of Economic Research.
- BLANCHARD O., LANDIER A. (2001), *The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed Duration Contract in France*, National Bureau of Economic Research.
- BLANCHARD O., TIROLE J. (2006), *The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection. A First Pass*, MIT Department of Economics Working Paper No. 04-15.
- BOERI T. (2010), *Flexibility, Dualism and the Great Recession*, January, 20 2011, CPB-ROA Conference on Flexibility of the Labour Market.
- BOERI T., GARIBALDI P. (2007), *Two-tier Reforms of Employment Protection Legislation: A Honeymoon Effect*, "Economic Journal", 117, pp. 357-85.
- IDD. (2008), *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarettiere, Milano.
- BOURDIEU P. (1999), *Job Insecurity is Everywhere Now. In Acts of Resistance: Against the Tyranny of the Market*, New Press, New York.
- BROWN A. J. B. (2015), *Can Hiring Subsidies Benefit the Unemployed?*, IZA World of Labor 2015: 163.
- CAHUC P. (2010), *Dualism in France: «Le contrat unique»*, Presentation at a Workshop on Beyond Dual Labour Markets. The Time of Legislation, Fondazione Rodolfo De Benedetti, Università Bocconi, Milan, 17 March.
- CAMPANELLA P., PACI N. (2015), *Le implicazioni del Jobs Act sul mercato e i rapporti di lavoro*, "La rivista delle politiche sociali", 4.
- CIPOLLONE P., GUELFI A. (2003), *Tax Credit Policy and Firms' Behaviour: The Case of Subsidies to Open-End Labour Contracts in Italy*, Banca d'Italia, Tema di discussione, n. 471.
- COMMISSIONE EUROPEA (2010), *Libro verde. Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, Bruxelles, 7 luglio.
- ID. (2014), *Stimulating Job Demand: The Design of Effective Hiring Subsidies in Europe*, EEPO Review.
- ID. (2016), *Employment and Social Developments in Europe 2015*.
- CONTINI B., TRIVELLATO U. (2005), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna.
- EMMENEGGER P., HAUSERMANN S., PALIER B., SEELEIB-KAISER M. (2012), *The Age of Dualization*, Oxford University Press, Oxford.
- FANA M., GUARASCIO D., CIRILLO V. (2015), *Labour Market Reforms in Italy: Evaluating the Effects of the Jobs Act*, ISI Growth 5/2015.
- FANA M., RAITANO M. (2016), *Il Jobs Act e il costo della nuova occupazione: una stima*, "Menabò di etica ed economia", 4 maggio.
- FONTANA G. (2016), *La riforma del lavoro, i licenziamenti e la costituzione. Riflessioni critiche*, "Costituzionalismo.it", 2.
- GALLINO L. (1998), *Se tre milioni vi sembran pochi*, Einaudi, Torino.
- ID. (2001), *Il costo umano della flessibilità*, Laterza, Roma-Bari.
- GARIBALDI P., TADDEI F. (2013), *Italy: A Dual Labour Market in Transition*, ILO, Geneva.
- GLYN A. (2007), *Capitalismo scatenato*, Brioschi, Milano.
- HOWELL D. R., BAKER D., GLYN A., SCHMITT J. (2007), *Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence*, "Capitalism and Society", 2, 1, Article 1.
- ICHINO A., ICHINO P. (1994), *A chi serve il diritto del lavoro. Riflessioni interdisciplinari sulla funzione*

- economica e la giustificazione costituzionale dell'inderogabilità delle norme giuslavoristiche, "RIDL", I, pp. 459-505.
- INPS-VENETO LAVORO (2016), *Il lavoro accessorio 2008-2015. Profili delle aziende e dei lavoratori*, 16 maggio.
- ISTAT (2010), *La mobilità nel mercato del lavoro: principali risultati del periodo 2004-2008*.
- LEONARDI S., PALMIERI S. (2002), *Dalla parte dell'articolo 18*, "Quaderni di Rassegna Sindacale", 1-2/02.
- LEPAGE-SAUCIER N., SCHLEICH J., WASMER E. (2013), *Moving Towards a Single Labour Contract: Pros, Cons and Mixed Feelings*, OECD, Paris.
- LINDBECK A., SNOWER D. (2002), *The Insider-Outsider Theory: A Survey*, IZA DP No. 534.
- MARIUCCI L. (2015), *Il Jobs act ha scelto la scorciatoia della liberalizzazione dei licenziamenti*, "Internazionale", 23 febbraio.
- MINISTERO DEL LAVORO (2014), *Il Programma italiano sulla "Garanzia per i Giovani 2014-2020"*, MLPS.
- OCSE (2015), *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- PRATELLI C. (2015), *Buone intenzioni, cattivi esiti: i limiti della Dis-coll*, "Etica ed economia", 1° aprile.
- PUGLIESE E. (1993), *Sociologia della disoccupazione*, il Mulino, Bologna.
- RAITANO M., TREVES C. (2015), *L'introduzione della Naspi: estensione delle tutele e criticità*, "La rivista delle politiche sociali", 4.
- REYNERI E. (2005), *Sociologia del mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna.
- ROMAGNOLI U. (2016), *Jobs Act. Una storia di inganni, furbizie e apparenze falsificanti*, "Inchiesta", 9 aprile.
- RUSCIANO M., ZOPPOLI L. (2014), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" – Collective Volumes, 3.
- SAINT-PAUL G. (1996), *On the Political Economy of Labor Market Flexibility*, NBER Macroeconomics Annual 8, pp. 151-96.
- SIMONAZZI A., GINZBURG A., NOCELLA G. (2013), *Economic Relations between Germany and Southern Europe*, "Cambridge Journal of Economics", 37, pp. 653-75.
- STIRATI A. (2015), *Il primo maggio del Jobs Act*, "economiaepolitica", 1° maggio.
- SVIMEZ (2015), *Rapporto Svimez 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

