

RIFORMA DEL LAVORO?

di Maria Vittoria Ballestrero

1. Di quali riforme parliamo

Il titolo di questo intervento propone un interrogativo. Potrei cavarmela in pochi secondi, rispondendo semplicemente: no. Ma so bene che mi corre l'obbligo di dare una risposta più articolata, spiegando, almeno brevemente, come e perché il PNRR intervenga nella materia del lavoro guardando al mercato con gli occhiali del *workfare*, e taccia invece sulle regole dello scambio del lavoro nel mercato: condizioni che riguardano direttamente la vita delle persone.

Poiché farò qualche osservazione critica sul PNRR, mi preme dire, in premessa, che negare l'importanza delle politiche dirette a rendere occupabili i lavoratori disoccupati o inoccupati sarebbe stupido, ma non è intelligente neppure enfatizzarne a dismisura il ruolo¹: come se la salvaguardia dell'occupazione non dovesse camminare insieme alle politiche attive del lavoro, e queste a loro volta non dovessero trovare solide basi nelle politiche passive del lavoro, vale a dire nelle misure di sostegno del reddito dei lavoratori che l'espulsione ha ributtato sul mercato.

Come ho detto, il PNRR tace sulle regole, ma le regole hanno già subito un adattamento alle logiche della "ripresa e resilienza". Contestualmente all'adozione del blocco dei licenziamenti c.d. economici (individuali e collettivi, per ragioni tecniche, produttive, organizzative delle imprese), già in parte allentato e ormai destinato a scadere definitivamente entro il 31 dicembre 2012, sono stati eliminati i vincoli che limitavano proroghe e rinnovi dei contratti e delle somministrazioni a termine, introdotti nel 2018 con il c.d. "decreto dignità" (d.l. 87/2018, conv. in l. n. 96/2018), fiore all'occhiello di Luigi Di Maio, ministro del lavoro nel Governo Conte1. Questa liberalizzazione in origine era destinata a durare sino a fine anno, ma un emendamento al decreto "sostegni-bis" (d.l. n. 73/2021) approvato a larga maggioranza in Commissione Bilancio ha rimosso il vincolo delle causali per proroghe e rinnovi che il "decreto dignità" prevedeva dopo i primi 12 mesi "liberi". Il vincolo delle causali di legge è caduto (resta il termine massimo di 24 mesi); l'eventuale definizione di causali è rinviata ai contratti collettivi (anche aziendali) stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale o dalle loro rappresentanze (art. 51 d.lgs. 81/2015). Una toppa è stata messa da un altro emendamento (voluta dai 5Stelle e Leu, evidentemente pentiti), che ha fissato al 30 settembre 2022 la scadenza del nuovo regime. Il termine è stato confermato dall'art. 41 *bis* della legge di conversione del d.l. (legge n. 106/2021). A far dubitare della possibilità che, dopo quella data, si possa davvero tornare ai vincoli del "decreto dignità" (fortemente osteggiato dagli imprenditori) è la giustificazione addotta per la rimozione di quei vincoli. Se il recupero di posti persi a causa della pandemia (buona parte dei quali precari) è costituito quasi esclusivamente da assunzioni a termine – si sostiene – vuol dire che per ripartire le imprese chiedono flessibilità, e dunque le rigidità legali vanno rimosse, passando a una flessibilità "buona", affidata alla gestione dei

1. È questo l'approccio di coloro che sostengono che sia inutile accanirsi per salvare posti di lavoro in aziende che hanno deciso di chiudere, e che sia invece necessario farsi carico della ricollocazione dei licenziati, riqualificandoli perché possano essere assunti in altre aziende. Per i necessari ragguagli consiglio di visitare il sito web di Pietro Ichino.

sindacati: magari azienda per azienda, e tenuto conto delle esigenze specifiche di ciascuna. Risultato: il lavoro precario perduto è sostituito da nuovo lavoro precario. Ma così va il mercato.

La contro-riforma dei contratti a termine (nonché delle somministrazioni a termine) è già in sé significativa, ma vale la pena di ribadire che i problemi più gravi e urgenti della disciplina del lavoro che ha visto, nell'ultimo decennio, crescere l'instabilità e l'insicurezza e affievolirsi i diritti dei lavoratori, restano al di fuori del PNRR: come fossero la cornice di un quadro che raffigura un paesaggio fiabesco. Il che non vuol dire, ovviamente, che per tutto il tempo che ci separa dalla scadenza del Piano il legislatore, abituato da decenni a riformare ogni giorno il diritto del lavoro, non troverà modo di intervenire. Alcune riforme già hanno imboccato la strada della post-pandemia, altre sono in cantiere (e qualche disposizione contenuta nella intensa decretazione dell'emergenza pandemica probabilmente resterà)², altre ancora prenderanno forma successivamente.

Come giustamente ha osservato qualcuno³ dalla crisi si può uscire da destra o da sinistra. Temo che, allo stato, la via d'uscita sia scontata: Draghi garantisce il governo di una destra presentabile e rassicurante, allineata alla Ue, che sembra aver imboccato la via dell'economia *sociale* di mercato enunciata nei Trattati, ma smentita dalle politiche di *austerità* imposte fino a quando la pandemia non ha costretto le istituzioni dell'Ue a cambiare strada. Forse il Governo Draghi riuscirà a durare per tutta la legislatura. E poi? Preferisco non fare previsioni.

2. Cosa c'è scritto nel PNRR

Stiamo al presente, e diamo intanto un'occhiata a quello che c'è scritto nel PNRR. La Componente 1 (Politiche per il lavoro) della Missione 5 (Inclusione e coesione sociale), per la cui attuazione è previsto un ingente investimento di risorse (complessivamente 6,6 miliardi), è articolata in due riforme: Politiche attive del lavoro e formazione; Servizio civile universale. All'interno della prima (l'unica di cui mi occupo qui), sono previsti specifici investimenti, di cui dirò brevemente.

Programmando la riforma delle politiche attive del lavoro e della formazione, il PNRR si fa carico di dare risposta alle CSR (*Country Specific Recommendations*) formulate dalla Commissione Ue (2019 e 2020)⁴, con interventi che, riprendendo i capisaldi della *flexicurity* cara all'Ue (*flessibilità nei rapporti di lavoro in cambio di sicurezza nel mercato*), sono diretti a creare quella "rete di sicurezza" nel mercato che dovrebbe essere garantita dalla crescita della occupabilità dei lavoratori, consentendo la transizione da un posto di lavoro all'altro o la ricollocazione di chi è stato espulso⁵. Ridotte

2. Penso ad esempio all'abbassamento della soglia numerica a 100 dipendenti per il contratto di espansione (art. 39 d.l. n. 73/2021, c.d. "sostegni-bis").

3. P. Alleva, in una breve intervista pubblicata da *MicroMega*, 29 giugno 2021.

4. Le Raccomandazioni sono le seguenti. Fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione. [...]. Intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso. Garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgono soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili. Sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità [...].

5. Da più parti (e specialmente da parte sindacale) si sottolinea la necessità e urgenza, proprio nel contesto del non facile avvio delle politiche attive del lavoro, della revisione e del rifinanziamento dell'assegno di ricollocazione (sin qui scarsamente utilizzato). Segnalo che l'art. 41, d.l. n.73/2021 ("sostegni-bis") istituisce (per il periodo 1° luglio-31 ottobre 2021) il contratto di lavoro subordinato di rioccupazione destinato ai disoccupati per favorirne il reinserimento nelle imprese alla ripresa dell'attività, con un periodo di riqualificazione della durata di sei mesi (al termine dei quali sono consentiti il recesso con preavviso o la continuazione come ordinario rapporto di lavoro a tempo indeterminato).

veramente all'osso, le politiche attive consistono nella presa in carico di lavoratori già espulsi o in via di espulsione e nel loro accompagnamento al lavoro mediante formazione e riqualificazione professionale, con il sostegno del reddito garantito da un ammortizzatore sociale.

Non è solo questo l'obiettivo della Componente 1: gli interventi previsti nel PNRR, sempre rispondendo alle CSR della Commissione, sono mirati altresì ad incentivare la partecipazione al mercato del lavoro dei giovani e delle donne, con particolare riguardo al Sud, in linea con l'impegno ad assegnare "priorità trasversali" alle pari opportunità di genere, generazionali e territoriali.

I tempi previsti sono strettissimi: la attuazione deve avvenire entro il quarto trimestre 2021. Le misure programmate non sono descritte in modo analitico. Il Piano si limita unicamente a tracciare gli obiettivi, le caratteristiche principali, e le risorse stanziato⁶.

2.1. Le politiche attive del lavoro

Come ho detto, il primo e fondamentale obiettivo del PNRR è potenziare le politiche attive del lavoro e la formazione professionale.

Di politiche attive si parla nel nostro paese da almeno vent'anni, senza che siano mai state davvero messe in campo: tanto da diventare il tipico argomento "benaltrista" di quanti hanno storto il naso di fronte al prolungato blocco dei licenziamenti. La materia è peraltro estremamente complessa: dal punto di vista organizzativo, le politiche attive sono di competenza delle Regioni; il coordinamento a livello nazionale è assegnato all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal)⁷. Il decentramento potrebbe sembrare un aspetto positivo, ma di fatto l'assenza di una linea nazionale adeguata (dovuta sin qui alla scarsa efficienza dell'Anpal) ha fatto sì che ogni Regione si muovesse in maniera indipendente, creando una forte eterogeneità dei servizi territoriali, e un notevole divario tra le diverse aree del paese. Costituisce dunque un elemento di cruciale importanza la definizione del destino, che appare ancora incerto, dell'Anpal. L'Agenzia è stata commissariata (cacciando finalmente via quel mitico Parisi che la dirigeva – si fa per dire – in *smart working* dal Mississippi), ma i nodi della natura e delle funzioni non sono sciolti: duri giudizi erano già stati espressi sull'ipotesi di riassorbire l'Agenzia all'interno del Ministero del Lavoro (adottando il modello dell'Agenzia delle entrate); l'ipotesi pare tramontata ma, allo stato, non dispongo di informazioni sulle reali prospettive di una riforma certamente necessaria e urgente.

Essendo la formazione professionale materia di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, allo Stato spetta (solo) definire il quadro dei *livelli essenziali delle prestazioni* da valere su tutto il territorio nazionale. In questo ambito si muove la prevista adozione, d'intesa con le Regioni, del nuovo GOL, ovvero "Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori", con il quale ci si propone il superamento – con un approccio basato appunto sulla definizione di livelli essenziali delle prestazioni – dell'eccessiva eterogeneità dei servizi erogati a livello territoriale; la maggiore prossimità degli interventi di politica attiva; l'integrazione on-line dei servizi territoriali. Il

Elemento essenziale del contratto di rioccupazione è il progetto individuale di inserimento di durata semestrale, concordato tra le parti, finalizzato a garantire l'adeguamento delle competenze professionali. La Commissione europea ha fornito parere positivo sullo sgravio contributivo previsto a favore del datore di lavoro.

6. Complessivamente le risorse ammontano a 6,6 miliardi di euro, di cui 4,4 destinati alle politiche attive del lavoro e della formazione; 0,60 miliardi sono destinati al potenziamento dei Centri per l'impiego; 0,40 alla creazione di imprese femminili; 0,01 alla certificazione della parità di genere; 0,60 al Sistema duale; 0,65 al Servizio civile universale.

7. L'Anpal è stata istituita dal d.lgs. n. 150/2015. L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposta alla vigilanza del Ministro del lavoro. Ad Anpal Servizi s.p.a. (ente *in house* dell'Agenzia) è stato affidato, tra l'altro, il compito di garantire il funzionamento del Reddito di cittadinanza, anche attraverso i *navigator*.

GOL, per il quale l'art. 1, comma 324, della legge di bilancio 2021 aveva già stanziato 223 milioni (risorse ammissibili nell'ambito del programma *React-EU*), richiederà una complessa e non breve elaborazione, nella quale è attualmente impegnato il Commissario straordinario dell'Anpal.

Il progetto di rivedere la *governance* (immane!) del sistema di formazione professionale in Italia è affidato al "Piano Nazionale Nuove Competenze", definito dal PNRR come un «programma nazionale di presa in carico, erogazione di servizi specifici e progettazione professionale personalizzata». Gli obiettivi che si propongono sono: riorganizzare la formazione dei *lavoratori in transizione e disoccupati*, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di *upskilling* e *reskilling* in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (Naspi e Dis-Coll), dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale, e dei beneficiari del reddito di cittadinanza. L'inserimento di quest'ultima categoria rappresenta una novità importante, ma apre anche diversi interrogativi, su cui dirò due parole oltre.

Per quanto riguarda i *lavoratori occupati*, il PNRR conferma il *Fondo nuove competenze* (attualmente gestito da Anpal) per consentire alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro, al fine di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali. Si tratta di uno strumento istituito mediante l'articolo 88, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, per il quale sono già stati stanziati 430 milioni di euro per il 2020 e 300 milioni per il 2021. Il Piano ne prevede il rifinanziamento per 1 miliardo mediante i fondi del *React-EU* e ne sottolinea l'importanza per «accompagnare processi di ricollocazione della forza lavoro ovvero aiutare la transizione verso nuova occupazione» nei casi in cui venga utilizzato per far fronte a ristrutturazioni aziendali o crisi strutturali⁸.

2.2. Le strutture

Per realizzare l'obiettivo di potenziare le politiche attive del lavoro, il PNRR prevede un investimento (600 milioni, che si aggiungono ai 400 già ripartiti tra le Regioni), diretto a rafforzare i Centri per l'Impiego (CpI), promuovendo interventi di *capacity building* a supporto dei CpI, con l'obiettivo di fornire servizi innovativi di politica attiva e riqualificazione professionale (*upskilling* e *reskilling*), anche mediante il coinvolgimento di *stakeholders* pubblici e privati. Credo sia nelle intenzioni promuovere l'adozione di modelli innovativi, anche sulla scorta di quelli che si vanno sperimentando a livello locale (come l'*hub* di Milano e le esperienze dell'Emilia Romagna e del Veneto).

Non posso aprire qui il capitolo della inefficienza e del malfunzionamento dei CpI. Mi milito a segnalare, da un lato, che l'investimento in risorse umane è comunque scarso, se raffrontato a quello di altri Paesi in cui le politiche attive funzionano davvero; d'altro lato, che si sta verificando una reale difficoltà delle Regioni di procedere tempestivamente alle assunzioni degli 11.600 addetti, suddivisi per ogni Regione, ancora ferme all'8% di quelle autorizzate.

8. Da parte degli imprenditori si propone di coinvolgere i Fondi Interprofessionali, affidando loro i necessari strumenti finanziari (cominciando intanto a restituire loro i 120 milioni di euro trattenuti dallo Stato per finanziare la cassa integrazione in deroga e vincolandoli per destinazione) per intervenire nella promozione di attività formative consistenti, *tailor made* e realizzate dalle aziende stesse, finalizzate esclusivamente all'inserimento lavorativo. Fondimpresa (Fondo interprofessionale di Confindustria, CGIL Cisl e UIL) ha condotto, con buon successo, una sperimentazione in tal senso; con l'avviso 3/2019 sono state finanziate attività formative importanti il cui costo è stato corrisposto all'azienda, alla fine di tali attività, solo a fronte dell'avvenuta assunzione a tempo indeterminato di almeno il 70% dei partecipanti (il costo per lavoratore è valutato tra 6 e 9 mila euro). Per informazioni utili sulle esperienze e sui costi (molto ingenti) cfr. A. Arzuffi, in *Newsletter di Nuovi Lavori* 30 giugno 2021; L. Olivieri, in *Phastidio.net*, 27 agosto 2021.

E poi ci sono i silenzi del PNRR. Manca ancora un disegno complessivo sul raccordo tra livello nazionale e livelli territoriali dei servizi pubblici e sulla condivisione delle informazioni con INPS, INAIL, INL; manca anche un disegno del raccordo pubblico privato: mi riferisco alle Agenzie per il lavoro presenti sul territorio e ormai dotate di lunga esperienza.

Manca soprattutto nel PNRR ogni riferimento al Reddito di cittadinanza (RdC), che dovrebbe essere riformato nella parte (fino ad ora fallimentare) relativa alle politiche attive del lavoro, la quale dovrebbe essere riassorbita nel nuovo disegno complessivo delle politiche attive. Il RdC, che ha dimostrato in questo lunghissimo periodo di pandemia di essere uno strumento indispensabile di solidarietà sociale, dovrebbe essere più utilmente riconfigurato come reddito di inclusione, tenuto conto della larga fascia di popolazione povera in condizioni di inoccupabilità, e bisognosa invece di servizi sociali che consentano di combatterne l'emarginazione.

2.3. La parità di genere

Sempre nell'ambito delle politiche attive del lavoro, ma guardando alla grande questione "trasversale" della parità di genere, il PNRR interviene con due misure, il cui obiettivo è «la piena emancipazione economica e sociale della donna nel mercato del lavoro»⁹: la creazione di imprese femminili e la certificazione della parità di genere. A lato si colloca l'art. 47 del d.l. n. 77/2021 (decreto "Semplificazioni"), che rende la parità di genere obbligatoria per le aziende che intendono partecipare a gare di appalto per le opere del PNRR e per gli investimenti complementari.

Due osservazioni a margine delle misure previste dal PNRR.

Prima osservazione. La scelta di investire 400 milioni per stimolare le donne a farsi imprenditrici non è in sé sbagliata, ma certo è molto riduttiva: come se il problema della discriminazione di genere, che rende ancora così basso il tasso di partecipazione delle donne, potesse essere bypassato spingendo le donne a fare le datrici di lavoro di sé stesse. Mi si potrebbe obiettare che sul versante del tasso di attività (e di occupazione) femminile il PNRR già interviene in via indiretta (Missione 4), tramite il Piano asili nido, che mira ad innalzare il tasso di presa in carico degli asili, il potenziamento dei servizi educativi dell'infanzia (3-6 anni) e l'estensione del tempo pieno a scuola, per fornire sostegno alle madri con figli piccoli e contribuire così all'occupazione¹⁰. Cose indubbiamente utili e importanti, ma potrei ribattere che si tratta ancora di interventi a valle dei problemi¹¹, e non nel cuore di essi, che riguarda sì l'offerta di lavoro, ma non meno la domanda. Proprio guardando alla domanda di lavoro sono sempre stata favorevole alle quote¹²: anche perché considero il diritto alla differenza di genere un diritto fondamentale. Ma sarebbe un discorso lungo, e non ho il tempo di farlo ora.

Seconda osservazione. Il PNRR prevede l'istituzione di un Tavolo di lavoro sulla "Certificazione di genere delle imprese", presso il Dipartimento Pari Opportunità; la creazione di un Sistema infor-

9. L'obiettivo di tali misure è così definito: «realizzare la piena emancipazione economica e sociale della donna nel mercato del lavoro, prevedendo una sistematizzazione e ristrutturazione degli attuali strumenti di sostegno, con una visione più aderente ai fabbisogni delle donne, attraverso una strategia integrata di investimenti di carattere finanziario e di servizi di supporto per la promozione dell'imprenditorialità femminile».

10. La legge di bilancio 2021 (l. n. 178/2020), art. 1, comma 363, ha portato a 10 giorni il congedo obbligatorio di paternità, dando precoce attuazione all'art. 4 della Direttiva 2019/1158 Ue.

11. Nell'ottica invece di una competizione sul mercato ad armi pari si colloca l'investimento nelle competenze STEM tra le studentesse delle scuole superiori per migliorare le loro prospettive lavorative e permettere una convergenza dell'Italia rispetto alle medie europee.

12. Decisamente bassa la quota del 30% delle assunzioni riservata a donne e giovani nelle imprese che parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR (come previsto dal d.l. n. 77/2021, decreto "Semplificazioni").

mativo presso il Dipartimento con funzione di piattaforma di raccolta di dati e informazioni sulla certificazione, nonché dell'albo degli enti accreditati; l'attivazione del sistema di certificazione sulla parità di genere a partire dal secondo trimestre del 2022. Il sistema di certificazione sarà aperto a tutte le imprese (grandi, medie, piccole e microimprese, e per queste ultime saranno previsti sistemi di accompagnamento e assistenza). Finalmente, si potrebbe dire. Tra l'altro l'Italia è in forte ritardo sull'attuazione della Raccomandazione della Commissione europea del 2014 relativa all'adozione da parte degli Stati membri di misure che garantiscano il diritto dei lavoratori di avere informazioni dettagliate e trasparenti sui livelli salariali, che consentano anche agli organismi di parità l'individuazione delle discriminazioni salariali di genere¹³. Che ci sono, e sono anche rilevanti.

2.4. Ulteriori obiettivi

Oltre a quelli già menzionati, vi sono altri obiettivi collegati al potenziamento delle politiche attive del lavoro e della formazione, specialmente promuovendo l'acquisizione di competenze da parte delle nuove generazioni. La strategia per favorire il *matching* (o evitare il *mismatch*) tra il sistema di istruzione e formazione e il mercato del lavoro è centrata sul rafforzamento del "Sistema Duale" (scuola-lavoro) e dell'istituto dell'apprendistato, e sul potenziamento del "Servizio Civile Universale" per i giovani tra i 18 e i 28 anni. Ma di tutto questo non ho qui il tempo di parlare.

Due parole però non posso fare a meno di dedicarle alla questione del contrasto al lavoro sommerso: introdotto nottetempo e all'ultimo minuto nel PNRR, era oggetto di una specifica CSR della Commissione. Nessuna risorsa nuova è destinata a questa materia: il testo si limita a ricordare che sono previsti i concorsi per le assunzioni degli ispettori del lavoro, e che è già in vigore la legge contro il caporalato e la sanatoria dei lavoratori irregolari in agricoltura, ma anche di colf e badanti (vi ricordate le patetiche lacrime dell'allora Ministra Bellanova?). Tutto bene, dunque? Non direi. La pandemia non ha fermato il lavoro nero; la regolarizzazione di colf e badanti comunitarie è stata un autentico flop, in agricoltura i braccianti vivono nelle baracche abusive, continuano ad essere assoldati dai caporali per pochi euro l'ora, e muoiono sotto il sole feroce mentre lavorano nei campi. Certo che il potenziamento della vigilanza e del controllo sono indispensabili. Ma bastano 2000 ispettori del lavoro in più a risolvere i problemi? Temo di no. Meritano comunque di essere segnalati gli impegni assunti (il 14 luglio) dal Ministero dell'interno, dal Ministero del lavoro, dal Ministero delle politiche alimentari agricole e forestali, dall'Anci, con la stipulazione di un Protocollo d'intesa per il contrasto al caporalato in agricoltura. Vedremo se e come saranno mantenuti.

3. E quello che non c'è scritto, ovvero il PNRR nel contesto attuale

Queste le misure programmate nel PNRR. Ho detto all'inizio che il Piano dipinge un paesaggio fiabesco, in cui tutto quello che non si è fatto in vent'anni dovrebbe essere realizzato presto e bene: in pochi mesi il nostro paese dovrebbe avviare un sistema efficiente di politiche attive del lavoro, grazie ad una cospicua iniezione di denaro e alla rimozione di tutti gli ostacoli (anche istituzionali) che ne hanno impedito sin qui il funzionamento. Il paesaggio fiabesco è inserito in una cornice (questa invece reale) dal colore fosco: crisi economica, disoccupazione, povertà e disegualanze, brutalmente acuite dalla pandemia. Oltre a bonus, ristori, e sostegni vari, l'intensa decretazione del

13. Per approfondire cfr. M. Peruzzi, *Differenziali di genere e trasparenza retributiva, tra reporting aziendale e certificazione di parità*, in "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", 2021, p. 143.

periodo pandemico è stata dedicata (giustamente) all'estensione dell'intervento degli ammortizzatori sociali (la Cassa integrazione Covid gratuita, la rimozione di alcuni limiti della Naspi, e altro ancora), estensione che ha fatto anche da contrappeso ad un blocco dei licenziamenti iniziato nel marzo del 2020.

Guardando al paesaggio dipinto dal PNRR, anche l'osservatore meno esperto capisce che della rete di sicurezza dei lavoratori "nel mercato" sono parte essenziale gli ammortizzatori sociali (i capitoli principali sono Cig e Naspi, ma ce ne sono altri: basta pensare al ruolo dei Fondi bilaterali). La riforma (correttamente inserita nel capitolo delle riforme di accompagnamento) dovrebbe vedere la luce in tempi molto ravvicinati (in origine la presentazione in Cdm era prevista entro luglio, ma è slittata a settembre, e forse andrà anche oltre). Per quanto trapelato sino ad ora, il governo sembra aver abbandonato il progetto di riforma elaborato dalla commissione di esperti nominati dall'ex Ministra Catalfo, ed essersi orientato invece verso una operazione più di *manutenzione* della struttura attuale che di vera riforma (che dovrebbe comprendere, tra l'altro, anche la revisione dell'assegno di ricollocazione)¹⁴, sebbene orientata in senso (almeno in parte) universalistico. Ma occorre poter leggere un testo normativo per capire se il complicato e inefficiente sistema attuale sarà semplificato, se le disparità di trattamento saranno eliminate, se anche il lavoro autonomo economicamente dipendente potrà godere di ammortizzatori, e per verificare, finalmente, se e come il nodo delle risorse ingenti necessarie almeno per l'avvio della riforma sia stato sciolto.

Ammortizzatori sociali, certo (e come si può pensare di farne a meno?), ma restano alcuni grandi problemi aperti, sui quali il PNRR o dice troppo poco o tace del tutto. Ma su un problema dice molto: perché la scelta di privilegiare (investendo una grande quantità di denaro) le politiche attive (che, come ho detto, si preoccupano non dell'occupazione¹⁵ ma dell'occupabilità dei lavoratori) significa dare per scontato il tramonto della stabilità del lavoro, sostituita da una mobilità che è insieme discontinuità e fatica di adattarsi alle esigenze della domanda, e dunque del mercato.

Eppure proprio la pandemia ci ha fatto capire quanto sia importante (non foss'altro che per la pace sociale) garantire ai lavoratori stabilità. A questo è servito il blocco dei licenziamenti (compensato dalla Cig-Covid gratuita per le imprese). È durato molto a lungo, ma il coro delle voci anti-blocco ha alzato via via il tono, e la pressione per farlo cadere si è fatta sentire forte e chiara: tra giugno, ottobre, e dicembre verrà meno, portando con sé anche la scadenza della Cig gratuita che ne ha compensato il costo per le imprese¹⁶. Il blocco, che è stato assoluto fino al c.d. "decreto

14. La legge di bilancio 2021 ha riammesso all'assegno di ricollocazione cassintegrati e disoccupati beneficiari di Naspi, ma non di *Dis-Coll*. Ma forse varrebbe la pena di discutere la proposta (Sen. Nannicini, PD) di una riforma più radicale, come l'istituzione del reddito di formazione. Per quanto riguarda la Cig, sembrano certe l'estensione della Cig ordinaria e straordinaria anche alle pmi (con abbassamento della soglia numerica nel commercio) e l'eliminazione della Cig in deroga (totalmente a carico dello Stato); sembra certa anche la graduazione delle aliquote contributive in base alla dimensione delle aziende e al *bonus malus*, vale a dire al tasso di utilizzazione della Cig.

15. Il tasso di disoccupazione è passato da un massimo ciclico del 12,8 per cento nel 2014, al 10,0 per cento nel 2019 e quindi al 9,3 nel 2020, a causa di un minor tasso di partecipazione al lavoro. Fra gli indicatori AmR (*Alert mechanism Report*), la Commissione Ue evidenzia anche l'elevato tasso di disoccupazione giovanile dell'Italia, che da un massimo del 42,7 per cento nel 2014 è sceso fino al 29,2 % nel 2019 per poi risalire al 29,5 % nel 2020, e ad oltre il 33% nel 2021, molto al di sopra della media Ue, ma attualmente in discesa.

16. Il blocco che è stato in vigore a partire dal marzo 2020 non costituisce una mera sospensione dei licenziamenti, ma un vero divieto: la prima giurisprudenza in materia, ferma sulla corretta interpretazione del divieto, ha sancito la nullità dei licenziamenti in violazione di esso, e il conseguente diritto del lavoratore licenziato alla reintegrazione nel posto di lavoro e al risarcimento del danno. Con il 30 giugno il divieto dei licenziamenti individuali e collettivi c.d. economici è scaduto per la maggior parte delle imprese; il termine è rinviato al 31 ottobre per i datori di lavoro per i quali continua a essere prevista la Cig-Covid, nonché per i datori di lavoro delle industrie tessili, abbigliamento, lavora-

agosto” del 2020, e poi è stato allentato con l’introduzione di una serie di eccezioni, riguarda i soli licenziamenti “economici” (tecnicamente: licenziamenti individuali per ragioni tecnico-produttive delle imprese, e licenziamenti collettivi per riorganizzazioni, ristrutturazioni, crisi): licenziamenti di lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo indeterminato. Il mancato rinnovo di contratti a termine, di somministrazioni a termine, di co.co.co (ma anche di collaborazioni anche etero-organizzate, come quelle dei *rider*, a termine) restano al di fuori del blocco: oltre ai licenziamenti dei lavoratori a tempo indeterminato per ragioni “soggettive” (in senso lato disciplinari) – che si calcola siano stati nel periodo circa 250.000 – vanno ad ingrossare le fila dei disoccupati i lavoratori precari, che per sopravvivere possono contare su Naspi e Dis-Coll (ma il c.d. *décalage* è pesante) e soprattutto sul RdC, vera ancora di salvezza sociale, in questo periodo nero della nostra storia.

Come ho già avuto modo di osservare, lo sblocco dei licenziamenti non produrrà una valanga di licenziamenti, ma certamente determinerà l’immissione sul mercato di un numero rilevante di disoccupati (le cifre ballano e non so dire quali siano quelle più attendibili). Sarà caricaturale, come qualcuno sostiene, dire che, sbloccando i licenziamenti dei lavoratori a tempo indeterminato e togliendo i limiti ai contratti a termine e alle somministrazioni introdotti dal “decreto dignità”, si rischia una massiccia sostituzione di lavoro relativamente stabile con lavoro precario. Ma l’andamento delle nuove assunzioni induce a pensare che proprio caricaturale non sia: del resto perché si afferma che licenziare è necessario per poter procedere a nuove assunzioni, se non si pensa che i lavoratori che rientrano dalla Cig sono diventati inservibili e che occorre sostituirli? E come sostituirli se non con lavoratori flessibili, giovani e pronti ad adattarsi alle nuove esigenze?

La disciplina dei licenziamenti è a dir poco caotica; la Corte costituzionale ha smantellato un bel pezzo di quella introdotta dal c.d. “Jobs Act” renziano; la stessa Corte, ma anche la Cassazione e i giudici di merito hanno recuperato spazio all’applicazione della reintegrazione, ma sicuramente non basta: di certo le imprese hanno già ricominciato a licenziare, e gli strumenti per fronteggiare la perdita di posti di lavoro stabili non sono adeguati. Come si fronteggia il licenziamento via Whatsapp o Sms di tutti i dipendenti da parte della multinazionale che ha deciso di chiudere uno stabilimento, con tutta probabilità per delocalizzare la produzione? La domanda richiede risposte urgenti, e quelle fornite dalla vigente procedura per i licenziamenti collettivi, molto indebolita nel suo apparato sanzionatorio, sono chiaramente insufficienti. Il Ministro del lavoro si è impegnato a presentare un decreto per regolare (almeno dal punto di vista del rispetto delle procedure) le delocalizzazioni; il testo (che pare ispirato alla poco efficace legge francese, nota come “Loi Florange”) dovrà essere concordato con il Mise, non insensibile alla forte opposizione manifestata da Confindustria. Vedremo. Non mi pare invece che l’agenda del Ministro del lavoro contempra una più seria e profonda riforma della disciplina dei licenziamenti, pure sollecitata dalla Corte costituzionale.

E poi ancora, guardando a quello che la cosiddetta ripartenza ci sta mettendo di fronte, la sicurezza del lavoro. Non è possibile aprire qui questo capitolo, ma non si può non riflettere sull’aumento degli infortuni mortali sul lavoro (non sono “morti bianche” come si usa dire, sono “omicidi bianchi”), a volte addirittura causati da manomissione e disattivazione di misure di sicurezza per

zione delle pelli; il termine è rinviato al 31 dicembre per le imprese che fanno domanda di usufruire della Cig agevolata per un periodo massimo di 13 settimane ed entro il limite di spesa previsto per il 2021. Il timore che la scadenza del blocco desse avvio ad una valanga di licenziamenti ha indotto le parti sociali alla formulazione di un “avviso comune”, con cui si impegnano a “raccomandare” l’utilizzazione degli ammortizzatori sociali in alternativa alla risoluzione dei rapporti di lavoro; la formulazione è debole e non agevola certo un’interpretazione nel senso del carattere vincolante dell’avviso. L’avviso, sottoscritto anche dal Governo, contiene l’impegno a riformare prontamente gli ammortizzatori sociali, avviare le politiche attive, e la formazione permanente e continua.

aumentare i ritmi di produzione. Le norme non mancano, ma manca il controllo sulla loro applicazione. Bastano quei 2000 ispettori in più di cui ho già detto?

Un capitolo decisivo per una riforma del lavoro è quello dei contratti di lavoro: troppo lavoro precario sotto-protetto, troppo lavoro autonomo che autonomo non è. Le vicende dei *rider*, degli *shopper*, e più in generale degli appalti e subappalti nella logistica sono istruttive: dietro l'intelligenza artificiale si cela un mondo di sfruttamento ottocentesco del lavoro. La normativa vigente meriterebbe di essere profondamente riordinata e riformata. Ma nel programma delle riforme di accompagnamento o di sostegno del PNRR non compare alcun riferimento a questa materia.

E non compare nemmeno il salario minimo. La lacuna è molto grave e dovrebbe essere colmata rapidamente: in Parlamento, prima della crisi del Governo Conte 2, i lavori erano arrivati ad un buon livello di avanzamento, e la prospettiva dell'adozione da parte della Commissione e del Parlamento europeo di una direttiva potrebbe portare anche questo Governo a riaprire il dossier. I nodi da sciogliere sono ancora molti, ma si tratta di un intervento davvero urgente: i salari in Italia sono troppo bassi, e molto del lavoro disponibile sul mercato è pagato meno del RdC (e dunque è al di sotto della soglia di povertà).

Potrei andare avanti ma devo fermarmi qui. Anche guardando solo a ciò di cui ho appena detto, leggere il PNRR è come leggere un libro di favole. Ma anche nelle favole succede che il lupo si mangia Cappuccetto rosso.