

Brevi note sulla 'semplificazione' nel *jobs act*

Marina Brollo

1. I riflessi del dogma della semplificazione.	58
2. Il tragico dilemma delle risorse.	61
3. Una riforma semplice e a costo zero per il Governo Renzi.	62

1. I riflessi del dogma della semplificazione.

Non c'è dubbio, nei primi provvedimenti normativi sul lavoro del Governo Renzi (Decreto legge e poi legge Poletti, legge delega c.d. *Jobs Act*) aleggia il dogma della '*semplificazione*', quasi una sorta di ritornello dell'epica del 'fare veloce'.

Queste brevi note sono dedicate alla semplificazione nella legge delega n. 1428-B, in cui il termine compare ben 12 volte, con rapide riflessioni su tempi, oggetto e soggetti.

A) Tempi. Comincio con il segnalare che partire in fretta, se fornisce una risposta rapida alle criticità, può avere anche delle controindicazioni che possono compromettere la qualità del successivo percorso.

Come noto, la delega in Senato è stata approvata, in prima lettura, con un'unica votazione avente ad oggetto un 'maxi-emendamento' sul quale il Governo ha posto la fiducia. Il consenso ottenuto con il voto di fiducia ha implicato, per accelerare i lavori parlamentari e blindare il testo in un unico blocco, un difetto di origine della normativa: l'accorpamento dei precedenti 6 articoli (raccolti in 3 distinti capi) in un *singolo* articolo, divenuto ipertrofico, con contenuti eterogenei, suddiviso in 14 commi (nella versione finale diventati 15).

Questa tecnica legislativa cambia l'unità elementare di misura dell'esegesi dato che l'interprete deve focalizzare la sua analisi non più sul classico articolo, bensì sul comma, peraltro privato della rubrica degli articoli che ne agevolava e indirizzava la lettura. Di più, gli stessi commi risultano eccessivamente allungati per cui diviene necessario inserire al loro interno ulteriori suddivisioni, spesso multiple: ad un primo livello utilizzando le lettere dell'alfabeto (nel comma 4 addirittura con la tecnica del raddoppio delle lettere per racchiudere tutti i principi e criteri direttivi); ad un secondo livello ri-utilizzando i numeri cardinali progressivi (nel comma 2 addirittura in due ipotesi), con il risultato di rendere la lettura della normativa molto ingarbugliata e intricata, con il rischio (anche per i 'tecnici') di confondere il numero segnaletico del *sub*-comma di secondo livello con quello dello stesso comma. Da qui la critica verso una tecnica legislativa che per fare in fretta rende la legge meno comprensibile, meno 'amichevole' o coerente con le regole della *smart regulation*.

Le riforme inoltre (se sono davvero) strutturali richiedono tempi piuttosto lunghi: tempo per essere approvate, tempo per essere attuate in concreto e soprattutto tempo per cambiare il contesto in cui operano le imprese. Nell'attesa, è normale che i datori tendano a rinviare le assunzioni o a coprire le emergenze con l'utilizzo di tipologie contrattuali a scadenza. Per questo va apprezzato che il cronoprogramma del cantiere dei lavori per il completamento del progetto sia più veloce del passato dato che i tempi della messa in opera sono dimezzati.

Infine, sarebbe un cambiamento davvero significativo se quest'ennesima riforma del mercato del lavoro contenesse misure integralmente attuate, nonché veramente efficaci e incisive. A ben vedere, questi profili di funzionamento operativo del complesso sistema del mercato del lavoro, anche se sembrano banali, costituiscono la vera sfida, sempre persa dai grandi progetti riformatori degli ultimi decenni⁸⁵.

⁸⁵ Per una recente ricognizione complessiva sia permesso rinviare a M. Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da M. Persiani e F. Carinci, vol. VI, Padova, 2012.

B) Oggetto. La scelta di semplificare la regolamentazione del lavoro togliendo “la ruggine” ai pilastri del garantismo (e della rigidità) della nostra età dell’oro, gli artt. 4, 13 e soprattutto 18 dello Statuto dei lavoratori, per rafforzare i poteri del datore di lavoro sul fronte della flessibilità in uscita (e quindi indirettamente anche in entrata) e gestionale viene da molto lontano e da vicino⁸⁶, ma alimenta alcune ambiguità e distorsioni.

Quale emblema di ciò segnalo che dopo il *Jobs Act* potremmo trovarci con una versione addirittura tripla dell’art. 18 st. lav., con relative differenziazioni di trattamento contro il licenziamento illegittimo: *originaria* (versione 1970) per i pubblici impiegati privatizzati, *nuova* (versione 2012) per i lavoratori già occupati e per le nuove assunzioni non a tempo indeterminato, *nuovissima* (versione 2014) per le nuove assunzioni a tempo indeterminato (e forse solo del settore privato?). Sicchè per superare un dualismo del mercato del lavoro, si crea l’anomalia di un articolo 18 quale novello cerbero a tre teste.

Il contenuto della novella degli artt. 4 e 13 st. lav. è indicato con una formulazione neutra o, almeno, ambigua, tutta giocata sull’ovvio temperamento dei beni in gioco, mantenendo oscuro sia il senso di marcia, sia il nuovo punto di bilanciamento e proporzionalità prefigurato dal legislatore delegante. Neppure l’aggiunta della puntualizzazione in ordine alla revisione dei controlli a distanza con riguardo alla (sola) disciplina «sugli impianti e sugli strumenti di lavoro» (e non sulle persone dei lavoratori) cambia, nei fatti, i dubbi sulla sostanza delle cose data l’inscindibilità del controllo sugli impianti e sulle persone e la conseguente oggettiva difficoltà di una separazione. Forse indicazioni più certe potrebbero derivare dall’analisi della giurisprudenza di frontiera, ampia e in divenire, rispettivamente sul giustificato motivo oggettivo di demansionamento e sui controlli del datore c.d. difensivi del datore a tutela dell’azienda condotti senza ‘nulla osta’ o accordo sindacale preventivi. Infine va rilevato che, per i nuovi assunti a tempo indeterminato, le nuove regole di gestione flessibile della forza lavoro andranno calate in un contesto in cui tramonta la tutela reale contro l’uso illegittimo del licenziamento, riecheggiando un ritorno al noto passato *ante*-statuto dei lavoratori.

Circa gli oggetti mancanti della riforma (ma inseribili nei decreti) segnalo in tema di ammortizzatori sociali per i disoccupati delle piccole imprese che, allo scadere di un biennio, la triste storia della c.d. ‘piccola mobilità’ è ancora alla ricerca di un finale certo e dignitoso. La vicenda matura sul finire del 2012, quando la legge n. 228, per un verso, silenziosamente (cioè non prevedendo la proroga che di anno in anno veniva perpetuata), ha cancellato la prassi ventennale di possibile iscrizione nelle liste di mobilità (e relativi incentivi) dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo da aziende di piccole dimensioni (meno di 15 dipendenti), per altro verso, tacendo non ha rifinanziato i benefici contributivi connessi alle assunzioni/proroghe e/o trasformazioni dei rapporti di lavoro riferiti a questi lavoratori. Il silenzio ha lasciato senza copertura anche quei rapporti il cui diritto alla fruizione delle agevolazioni contributive iniziato prima proseguiva oltre il 2012, con conseguente azione di recupero (per ora rinviata, ma non per sempre) dell’Inps, nonostante una risoluzione parlamentare che impegnava il Governo a trovare le risorse necessarie.

⁸⁶ Ricordo, in particolare, la sollecitazione lontana del Cnel, *Osservazioni e proposte sulla revisione della legislazione sul rapporto di lavoro*, Assemblea del 4 giugno 1985, con *Relazione* di L. Mengoni, in *Riv. it. dir. lav.*, 1985, I, 443; e quella vicina dell’art. 8, d.l. n. 138/2011, convertito nella l. n. 148/2011, sulla quale rinvio ai puntuali commenti in F. Carinci (a cura di), *Contrattazione in deroga*, Milano, 2012.

C) Soggetti. La scommessa di restituire alla politica la 'riconquista' di una visione di futuro ricca di potenzialità (svincolata dalle nostalgie del nostro 'piccolo mondo antico') se ed in quanto dotata di reali capacità di azione richiede, secondo una linea di 'buon governo', azioni rapide (v. *supra*) e autonome, nel senso di caratterizzate da un riequilibrio tra responsabilità e poteri effettivi, con un ruolo forte e qualificato di uno Stato innovatore.

Da qui la linea di cambiamento più evidente data dalla frattura che si è creata sul fronte del rapporto tra il centro e la periferia, con una diffidenza dei vertici nei confronti dei corpi sociali intermedi sia *sociali* (sindacati e organizzazioni datoriali) sia *istituzionali* (regioni e province) che potrebbe essere interpretata anche come esigenza di semplificazione e di rapporto diretto tra politica e popolo (da qui il riferimento, con un linguaggio giuridicamente impreciso, ma politicamente molto indicativo, a «cittadini e imprese» di cui al comma 5 dell'art. 1).

L'impressione è che la semplificazione includa, anche per ragioni di mercato elettorale, una strategia di scrematura dei corpi intermedi (c.d. 'dis-intermediazione') quali gli attori sociali ed in particolare i sindacati, per parlare direttamente ai lavoratori, anche nella loro veste di (auspicati) consumatori (come confermano le manovre finanziarie sul *bonus* di 80 euro e sull'anticipo del trattamento di fine rapporto). Questo compito pare facilitato (in termini di consenso politico) dai noti difetti di rappresentanza e di inadeguatezza degli strumenti di azione accumulati nel corso degli ultimi decenni dalle organizzazioni sindacali, nonché dall'affievolimento della loro capacità di mitigare le pulsioni sociali, consentendo se non una 'pace sociale' almeno una dialettica ordinata e rispettosa di alcuni valori.

Ma anche sul versante imprenditoriale, la politica del Governo Renzi sembra voler parlare direttamente con gli imprenditori e le imprenditrici, in sintonia con le indicazioni della Commissione europea nel '*Piano di azione Imprenditorialità 2020*' che indica nell'imprenditorialità una delle vie prioritarie per ridurre la disoccupazione e uscire dalla crisi⁸⁷. Qui affiora un'altra traiettoria di cambiamento della politica del lavoro del Governo Renzi data dalla maggiore attenzione del legislatore nei confronti delle esigenze duttili e indeterminate dell'organizzazione aziendale *post-fordista* e di una realtà produttiva sempre più plurale che mescola strutture con caratteristiche vecchie e nuove.

Se così è, la sfida per la politica del lavoro del Governo Renzi nell'immaginare un futuro diverso è quella di tenere assieme, al massimo possibile, le ragioni della competitività e quelle dei diritti. Su questo fronte, l'impressione è che si persegua una sorta di *spalmatura* in orizzontale dei diritti con strati sì allargati ai lavoratori più vulnerabili, ma resi più sottili per la generalità dei dipendenti: si vogliono riempire i *vuoti* di tutele ingiustificati ed ingiustificabili, ma per farlo nel contesto del mondo reale si opera riducendo i *pieni*, con il tragico dilemma di rendere compatibili diritti nuovi e vecchi con le risorse che un Paese produce e con la sua posizione all'interno del mondo globalizzato⁸⁸.

È questa una sfida epocale con la quale il Governo Renzi vorrebbe misurarsi, anche se impressiona la circostanza che la leva chiave della produttività sia menzionata solo di striscio nel contesto

⁸⁷ Cfr. il *Piano di azione Imprenditorialità 2020*, COM(2012) 795 final, in <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.25759> che intende favorire la formazione imprenditoriale, l'ambiente favorevole alla imprenditorialità e la cultura dell'imprenditorialità.

⁸⁸ Su questi temi spunti interessanti nell'agile volume di F. Cassano, *Senza il vento della storia. La sinistra nell'era del cambiamento*, Bari, 2014.

dell'impiego dei relativi premi nell'ambito delle misure di conciliazione tra lavoro e cura familiare (lett. d del comma 9).

A conti fatti, l'aumento della flessibilità strutturale delle imprese è perseguita anche con la tecnica della semplificazione perseguendo una agevolazione delle condizioni d'uso dei poteri datoriali di amministrazione dei rapporti di lavoro, ma si sa anche le regole semplici possono risultare piuttosto complicate da realizzare.

2. Il tragico dilemma delle risorse.

Se il mondo del lavoro, la sua organizzazione e il suo mercato si stanno trasformando sotto le turbolente spinte della globalizzazione, del progresso tecnologico e della rivoluzione digitale, della perdurante crisi, nonché dell'andamento demografico, anche il diritto del lavoro (e la sua scienza) non può non portarne i segni, compresi quelli di riforme troppo a lungo rinviate e ostacolate. Se così è, il *Jobs Act*, seppur confusamente, si sintonizza sulla voglia di cambiamento del Paese alla ricerca dello sviluppo perduto.

Tra le pieghe del *Jobs Act* affiora una forma di risposta che vorrebbe essere positiva (e non solo difensiva) rispetto al contesto di recessione produttiva e ai vincoli finanziari che mettono la politica di fronte a dilemmi e a scelte tragiche, nonché alle criticità del cambiamento del mondo reale che nega ogni stabilità, alla turbolenza dei processi di globalizzazione, del progresso tecnologico e della rivoluzione digitale che, nel contesto della crisi, rendono il mercato del lavoro sempre più complesso, difficile e imprevedibile.

Tale risposta prende le forme di una manovra a tenaglia che riconduce alla nota formula comunitaria di c.d. *flexi-security*: per un verso, il ridimensionamento dei diritti conquistati nel rapporto di lavoro, con la solita tecnica delle flessibilità in entrata e in uscita, nonché la novità della flessibilità gestionale; per l'altro, la riduzione delle condizioni di disegualianza, dello scarto di sicurezza con tensioni verso la universalità del sistema di garanzie nel mercato del lavoro, con le politiche attive e passive del lavoro.

Il tutto, in una fase di *austerità*, con il solito tragico dilemma delle risorse necessarie a costruire una rete solida e larga di tutele nel mercato del lavoro, per cui la tenuta effettiva della scommessa del *Jobs Act* è in larga parte rinviata alla partita che si giocherà con l'approvazione della legge c.d. di stabilità che dovrebbe stanziare le risorse finanziarie occorrenti.

La maggior parte dei pilastri dell'impianto del *Jobs Act*, infatti, richiede risorse economiche, come riconosce lo stesso legislatore collegando espressamente la delega «alla manovra di finanza pubblica». Con qualche cautela data dalla c.d. 'clausola di invarianza finanziaria' con il richiamo a ipotesi di ripartizione/compensazione fra voci di spesa, cioè a risparmi interni al sistema, nonché a una «diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione» (comma 12).

A conti fatti, il cuore della manovra, seppur con qualche intermittenza, sembra voler ridurre la linea di divisione, di squilibrio e di disegualianza di protezione tra gli stessi lavoratori subordinati e tra questi e i non subordinati, tra inclusi nel sistema di protezione e esclusi da esso, tra lavoratori privilegiati e figure (in crescita) escluse dalle garanzie conquistate nell'età dell'oro degli anni '70, tra chi gode dei diritti del passato e chi ne rimane escluso favorendo processi di emarginazione e

accumulo di tensioni sociali e politiche. Linea di separazione, questa, che statistiche alla mano attraversa anche le generazioni e i generi (da qui la riflessione finale).

3. Una riforma semplice e a costo zero per il Governo Renzi.

Se così è, l'effettività del *Jobs Act* può risultare condizionata dal fatto di essere troppo complicato, nonostante la tensione verso la semplificazione, e troppo costoso. Ma l'attuazione del *Jobs Act* potrebbe essere accompagnato da una riforma strutturale semplice da realizzare e a costo zero che coltiva e rappresenta l'esigenza di «cambiare verso» all'intera società.

La proposta operativa che voglio avanzare è quella di usare la lingua di genere nella scrittura dei decreti delegati con un cambiamento che in apparenza complica la forma delle regole, ma di fatto cambia la sostanza delle cose ed è a costo zero.

Stando alle analisi sociologiche e linguistiche, il linguaggio, specie quello giuridico con i suoi valori e disvalori, è un possente strumento di potere. Pertanto, e la storia della nostra avvocatura lo conferma, la lingua «è anche uno strumento di attribuzione o di negazione di diritti»⁸⁹. Quindi la visione di un mondo (anche del lavoro) in trasformazione e la sua percezione dipende pure dalla scelta delle parole per dirlo.

Da qui l'importanza che il linguaggio giudico – che è specialistico e piuttosto complesso – sia non solo tecnicamente chiaro (per evitare ambiguità), adeguatamente generale (per adattarsi al cambiamento), sufficientemente preciso (per non alimentare eccessive incertezze), comprensibile (scontando la possibile asimmetria del lettore non specialista), ma anche specchio del nostro tempo. E il nostro tempo, che è di crisi e di cambiamento, potrebbe mostrare l'emersione di un nuovo paradigma come tempo delle donne⁹⁰, come pare segnalare il loro accresciuto ruolo nella politica.

Imitando consolidate esperienze straniere, dei Paesi sia anglofoni sia tedescofoni, sulla via del cambiamento della realtà sociale, il nostro linguaggio giuridico dovrebbe incrociare la lingua di genere. Per costruire una visione non 'androcentrica' del mondo del lavoro, i testi giuridici devono imparare a parlare a entrambi i generi.

Per rendere visibile la presenza femminile nei vari aspetti della vita quotidiana basta applicare ai testi giuridici le regole classiche della grammatica italiana⁹¹, a partire dai testi normativi. Non sarebbe esagerato pretendere dal legislatore (specie ora che è aumentata la presenza femminile nel Governo e nel Parlamento del nostro Paese), per far capire la profondità del cambiamento in atto, lo sforzo (minimale) di un superamento del tradizionale linguaggio maschile inclusivo (o non marcato) a favore di un corretto utilizzo della lingua di genere al fine di confezionare norme formalmente non discriminatorie sul piano linguistico e più aderenti alla nuova realtà sociale e alla sensibilità collettiva.

⁸⁹ Così G. Alpa, *Prefazione*, in S. Cavagnoli, *Linguaggio giuridico e lingua di genere: una simbiosi possibile*, Alessandria, 2013. XI. Sul ruolo fondamentale delle parole nel diritto rinvio, per tutti, a due agili manuali: P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003; F. Galgano, *Tutto il rovescio del diritto*, Milano, 2007.

⁹⁰ Cfr. A. Touraine, *Il mondo è delle donne*, Milano, 2009.

⁹¹ In base ai lavori di A. Sabatini v. le *Raccomandazioni per uno uso non sessista della lingua*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri 1986 e *Il sessismo nella lingua italiana*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri 1987. Cfr., da ultimo, oltre a S. Cavagnoli, *Linguaggio giuridico e lingua di genere*, cit.; F. Fusco, *La lingua e il femminile nella lessicografia italiana. Tra stereotipi e (in)visibilità*, Alessandria, 2012; C. Robustelli, *Pari trattamento linguistico di uomo e donna, coerenza terminologica e linguaggio giuridico*, in R. Zaccaria (a cura di), *La buona scrittura della legge*, Roma, 2012, 181.

Il problema del linguaggio giuridico di genere, a prima vista, può apparire solo formale, ma ha una rilevanza sociale che ridonda nel sostanziale laddove l'uso di una terminologia costantemente ed indifferentemente declinata al 'maschile neutro' tende ad oscurare e a negare il valore e il ruolo della figura femminile nell'ambito professionale e lavorativo. L'operazione di *drafting* normativo svela alcune consuetudini interessanti: per es., la lavoratrice è spesso accompagnata dalla precisazione che è donna (vedi già l'art. 37 Cost.), invece per il lavoratore non si precisa mai che si tratta di uomo; il datore o l'imprenditore, centro di attribuzione di poteri, è sempre un 'maschile neutro', mentre esiste anche la datrice o l'imprenditrice, anzi pare che le aziende guidate da donne siano fra quelle che resistono meglio alla crisi.

Questo esercizio, inconsueto ma semplice, di coniugazione (anche) al femminile delle regole conferma la sensazione che si tratterebbe di un importante cambiamento giuridico, sociale, culturale, storico e per di più strumento, unico a oggi, veramente a costo zero per aumentare l'accoglimento delle riforme.