

Cronaca di un anno di “riforma Fornero” tra aspettative e delusioni

di Francesco Pellegrini

La c.d. “legge Fornero” ha alimentato, fin dalla sua ideazione e progettazione, molteplici discussioni tra governo, forze politiche e parti sociali. Una riforma così “critica e controversa” da ricevere, un anno dopo la sua approvazione, una vera e propria *damnatio memoriae* bipartisan al punto da spingere, persino chi l’aveva sostenuta in precedenza o comunque votata in Parlamento, a prenderne le distanze e a valutarla criticamente.

La riforma vista ieri

Rileggendo le pagine dei principali quotidiani all’indomani dell’approvazione ci si rende conto del clima politico e sociale nel quale si collocava la Riforma.

A fasi alterne i partiti di maggioranza, così come quelli di opposizione, ne prendevano le distanze. Giuliano Cazzola, già relatore del disegno di legge per il Popolo della Libertà al Senato non risparmiava critiche mettendo in guardia da un «irrigidimento assai dannoso per il mercato del lavoro italiano» ma, al tempo stesso, sottolineava l’importanza di future modifiche, all’interno del Decreto Sviluppo. In un’intervista al *Messaggero* del 25 giugno 2012, lo stesso Cazzola evidenziava come la legge avrebbe creato più problemi di quanti ne avrebbe potuto risolverne, ma era necessario approvarla.

Un giudizio negativo era anche quello di Renato Brunetta, ex ministro per la Pubblica Amministrazione e semplificazione, che definiva il provvedimento una «riforma cattiva, un pasticcio inaccettabile che non serve a nessuno».

Scettico era anche Maurizio Sacconi, ex Ministro del Lavoro, che in un’intervista del 1° settembre 2012, rilasciata a *Il Tempo*, affermava come la legge nel complesso avrebbe avuto come effetto un aumento delle «rigidità nel momento meno idoneo per farlo» e auspicava in un ritorno alla legge Biagi dato l’irrigidimento previsto per i contratti flessibili.

Vicino e sensibile alla riforma era invece Maurizio Castro, membro della Commissione Lavoro del Senato, che nella sua relazione introduttiva sulla legge Fornero esprimeva un giudizio positivo, pur condividendo la necessità di futuri aggiustamenti. In particolare, il senatore sottolineava la linea di continuità che legava la nascente riforma al d.lgs. n. 276/2003, attuativo della legge Biagi, e riteneva la riforma dell’articolo 18, una riforma seria per consentire di «allineare la regolazione lavoristica del nostro Paese alle regolazioni dei migliori competitori dell’OCSE con i quali quotidianamente ci misuriamo sui mercati». Per quel che riguardava la flessibilità in entrata la legge interveniva da un lato per «salvaguardare la tradizione italiana, nata con il pacchetto Treu del 1997 e condensata con la riforma Biagi del 2003» e, dall’altro, consentiva la disponibilità di strumenti particolarmente ricchi, ben modulati e modellati per fare buona e sana flessibilità in entrata. Strenuo difensore della riforma, invece, è stato sin da subito Pietro Ichino, che in un articolo apparso sul *Foglio* il 28 giugno, due giorni dopo l’approvazione della Camera, difendeva la legge riconoscendogli il merito di riuscire, da sola, «a compensare tutti i difetti». Per quel che riguardava i

licenziamenti, invece, il cambiamento era significativo nella misura in cui si passava da un regime in cui la regola generale era costituita dalla reintegrazione nel posto di lavoro, quella che la teoria generale indica come una *property rule*, a una *liability rule*, ovvero alla sanzione indennitaria. Questo eliminava «un'anomalia tutta italiana – la reintegrazione automatica – rispetto al resto d'Europa» e concludeva affermando che il giudizio complessivamente negativo di Confindustria era stato un po' troppo affrettato.

Anche il senatore Tiziano Treu, dal canto suo, sosteneva la riforma definendo il lavoro «di vera analisi, di compromesso positivo e [...] di riformismo». Il giudizio per la riforma «valutata nella sua ampiezza» era positivo sia per il metodo adottato sia per il testo nel suo complesso.

Cesare Damiano in una intervista rilasciata a *L'Unità* il 28 giugno 2012 rilevava come nel provvedimento ci fossero «luci e ombre», ma era sicuramente positivo il fatto che il lavoro a tempo indeterminato fosse considerato come guida, stella polare; che il contratto di apprendistato fosse la forma preminente di entrata nel mercato lavoro; che per i lavoratori precari si accettasse un'equiparazione salariale attraverso i contratti collettivi; e che, infine, si fosse corretta l'iniziale impostazione sull'articolo 18 ripristinando la possibilità di reintegro nel caso dei licenziamenti di carattere economico. Al tempo stesso evidenziava anche delle ombre, come ad esempio la necessità di far partire l'ASpI dal 1° gennaio 2014, alla luce dei dati oggettivi della incombente crisi.

Anche sul versante sindacale le reazioni erano differenti.

Allo stesso modo il mondo sindacale esprimeva all'unanimità una forte critica così come Confindustria che per bocca del suo leader definiva la riforma una «boiata». Tutti la criticavano, ma la ritenevano comunque ineluttabile, nonostante i punti «caldi» di maggiore scontro, dalla modifica dell'articolo 18 alle norme sulla flessibilità in entrata.

Più compatte le posizioni espresse dalle parti sociali che esprimevano all'unanimità una forte critica a partire da Confindustria che, per bocca del suo Presidente Giorgio Squinzi, definiva la riforma una «boiata».

Susanna Camusso, leader CGIL, durante la conferenza stampa del 20 marzo 2012 da Palazzo Chigi sottolineava la sue perplessità su un provvedimento che avrebbe avuto dirette conseguenze, non positive, su tutti i lavoratori. A sostegno di ciò dalla pagine del sito della CGIL (sul punto di legge il **Dossier sugli effetti reali della legge Fornero sul mercato del lavoro**, del 6 settembre 2012), erano evidenziati i «guasti» della riforma, accusata di produrre «molti problemi ai lavoratori e alle imprese» per via anche di una sovrapposizione di norme che aumentava la confusione senza diminuire la precarietà del lavoro. Anzi con il rischio di un allargamento dell'area dei cosiddetti «non tutelati».

Dello stesso parere Luigi Angeletti, leader UIL, che intervistato dalla giornalista Bianca Berlinguer ai microfoni del *Tg3* il 19 giugno 2012, bocciava *in toto* la riforma, auspicandosi che all'interno del Parlamento ci potesse essere una maggioranza responsabile da non far passare soluzioni aberranti.

A seguire una strada diversa era invece Raffaele Bonanni, leader CISL, il quale in principio mostrava un certo apprezzamento per l'impianto della legge, forse più per il disegno politico sottostante, di superamento della contrapposizione ideologica delle ali estreme della contesa politica e sindacale che a lungo aveva paralizzato la modernizzazione del nostro mercato del lavoro, che per le singole norme di dettaglio. Già il 4 giugno 2012, alla trasmissione *Coffe Break* in onda su *La7*, lo stesso leader della CISL, prendeva tuttavia una posizione differente verso la riforma considerata «un pastrocchio» e auspicava un miglioramento, alla Camera, al fine di migliorare il provvedimento e per «aggiustare una cosa mal costruita e mal comunicata».

Restringendo invece il campo ai tecnici e agli addetti ai lavori avvezzi alle tematiche giuslavoriste, l'atteggiamento verso il nuovo testo legislativo era generalmente positivo seppur con l'eccezione di Michele Tiraboschi, Ordinario dell'Università di Modena e Reggio Emilia, che fin da subito aveva evidenziato le criticità della riforma definendola senza mezzi termini «sbagliata e infelice» (sul punto si leggano cfr. M. Tiraboschi, *I paradossi di una riforma sbagliata e che si farà, anche se non piace a nessuno*, in *Annuario del lavoro*, ADAPT University Press, 2012, n. 4, 172 e ss; P. Rauseri, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, ADAPT Labour Studies e-Book series,

2012, n. 2). Dello stesso parere anche il professor Giulio Tremonti, ex Ministro del tesoro, il quale un'intervista al *Corriere della Sera* del 27 agosto 2012, dichiarava che la riforma Fornero avrebbe messo a repentaglio un milione di posti di lavoro.

Luigi Mariucci, Ordinario di diritto del lavoro presso l'Università Cà Foscari di Venezia, mostrava anch'egli perplessità evidenziandone i troppi limiti, consistenti nella «liberalizzazione dei contratti a termine [...], il permissivismo adottato verso le false partite IVA» ed il fatto che la nuova ASPI, per quanto estendesse il suo campo di applicazione rispetto alla vecchia indennità di disoccupazione, fosse tutt'altro che universale. E concludeva affermando che in ogni caso si sarebbe potuto e dovuto fare «di più e di meglio».

Di opinione differente, Carlo Dell'Aringa, Ordinario di Economia politica presso l'Università Cattolica di Milano. Durante il convegno *La riforma del mercato del lavoro tra tecnici e politici*, svoltosi a Milano il 18 giugno 2012, dichiarava l'importanza di fare «una riforma utile [...], equilibrata [...] almeno in una certa misura» per riparare ad uno squilibrio esistente nel mercato del lavoro. Aggiungeva, però, che per gli aspetti pratici sarebbe stato comunque necessario pensare, in seguito, ad «altre misure per rendere effettive le potenzialità della riforma» perché le riforme del lavoro sono sempre piuttosto complicate.

I commenti su alcuni aspetti critici della riforma non provenivano solamente dal mondo politico, sindacale e degli esperti della materia, ma occupavano anche le pagine stampa internazionale che mostrano opinioni alquanto scettiche circa il lavoro del Ministro Fornero. Il *Financial Times*, il 17 luglio 2012, nel servizio “generazione di senza lavoro” commentava la riforma evidenziando come di fatto potesse penalizzare i giovani, definiti oramai “senza futuro”. Allo stesso modo, il *New York Times*, il 25 giugno 2012, pubblicava un articolo intitolato *Italy Is Poised to Pass Labor Laws Most View as Flawed*. Parole ironiche invece sul *Wall Street Journal* che, il 22 giugno 2012, chiedendosi se le misure che sarebbero state adottate con la riforma avrebbero potuto risolvere i problemi dell'economia italiana; la risposta era anche lapidaria «Sì, solo nel senso che teoricamente è possibile svuotare il lago di Como con mestolo e cannuccia».

La riforma con gli occhi di oggi

Oggi come ieri, il panorama politico, sociale e sindacale resta variegato e non sono mancati *endorsement* di prestigiosi opinion leader ed esperti del mondo del lavoro. Opinioni tuttavia spesso destinate a mutare nel corso del tempo, anche in seguito ai risultati negativi ottenuti dalla riforma, che ad un anno dalla sua approvazione non è riuscita a combattere la disoccupazione ma anzi ha visto diminuire costantemente il livello degli occupati, in particolare giovani.

Pietro Ichino sembra aver mutato i propri giudizi, e quella che era stata definita una buona riforma diventa una riforma sbagliata a metà: «Si è sbagliato nel fare le cose a metà: si sono poste solo le norme di contrasto al precariato, senza predisporre un rapporto di lavoro dipendente regolare che potesse essere usato per le centinaia di migliaia di collaborazioni continuative autonome fasulle, senza choc di costi e di rigidità per le imprese». Queste dichiarazioni suonano quasi come una condanna.

Anche il senatore Maurizio Castro, col tempo, ha modificato il proprio giudizio, invocando, nel settembre 2012, un sostanziale ritorno alla legge Biagi, attraverso un ddl presentato insieme a Maurizio Sacconi e Maurizio Gasparri. Sulla stessa scia anche Tiziano Treu, che corregge il tiro e auspica modifiche alla riforma da lui sostenuta: «occorrono interventi di manutenzione, in particolare si parla di accorciare l'intervallo di tempo obbligatorio tra un contratto a termine e l'altro e soprattutto si cerca di risolvere il problema, un po' più complicato, della causale per i contratti a termine. Una soluzione potrebbe essere che all'interno dei dodici mesi, non serva la causale. Quindi se un datore prende un lavoratore per tre mesi e poi ne ha bisogno per altri sei mesi, non dovrebbe addurre causali».

Cesare Damiano, in una nota sul suo sito personale afferma che «la riforma va corretta nelle parti che hanno dimostrato di non funzionare nel tempo della crisi», senza però intervenire con una

nuova riforma perché il Paese è stanco di cambiamenti giudicati, di volta in volta, epocali, ma che non producono gli effetti desiderati. E successivamente ha rincarato la dose: «Migliorare la riforma del mercato del lavoro del ministro Fornero usando il cacciavite è la cosa più opportuna».

Più drastico l'onorevole Brunetta che già in passato, senza mezzi termini, aveva mostrato forte scetticismo nella riforma: «Ho da subito criticato la riforma Fornero del mercato del lavoro e in Parlamento ho difeso questa mia posizione non votando la fiducia posta dal governo a questo provvedimento sbagliato. Adesso, ma non ce n'era bisogno, anche i primi dati ufficiali relativi al periodo post-riforma Fornero legittimano questa mia battaglia [...] Ad una situazione già difficile, a causa della crisi internazionale, il governo Monti e il ministro Fornero hanno aggiunto l'orrenda spada di Damocle di una riforma del mercato del lavoro sbagliata e che sta producendo danni inestimabili. Grazie professor Monti, grazie professoressa Fornero».

Anche Maurizio Sacconi mostra apertamente il proprio dissenso verso la riforma: «La legge Fornero ha prodotto effetti disastrosi sul mercato del lavoro e va rivista. Ha irrigidito e reso incerte le regole sui rapporti tra titolari e dipendenti, disincentivando la propensione ad assumere»; in un'intervista al *Quotidiano Nazionale* del 16 maggio 2013 aggiunge che la legge «va corretta per tutto ciò che riguarda le tipologie contrattuali [...] Poi, per tenere al lavoro le persone per più tempo, bisogna cominciare a ipotizzare che in età più avanzata si possa guadagnare meno di quello che si guadagnava a 40 anni. E questo si ottiene con il potenziamento della contrattazione aziendale e un maggior peso della produttività sul salario».

Al partito delle modifiche alla legge si aggiunge ora, seppure con prudenza, anche Enrico Giovannini, attuale ministro del lavoro ed ex presidente dell'Istat. «Serve una revisione della legge 92, ma non il suo smantellamento, perché non avrebbe senso. Va usato il cacciavite. Bisogna sbloccare alcuni limiti della legge, ma non iniziare daccapo».

Il mondo sindacale ad un anno di distanza rinnova la sua condanna in maniera unanime. Susanna Camusso, il 10 giugno 2013, rispondendo alle dichiarazioni del Ministro Giovannini sulla necessità di una revisione della riforma, afferma che è necessario «non fare solo le riforme, dare risposte concrete. La priorità è l'occupazione dei giovani». Luigi Angeletti, ai microfoni di *TMNews* il 15 febbraio 2013, dichiara che «ci sono stati alcuni errori, ma non è stata una boiata[...] certamente la legge deve essere un po' migliorata come noi abbiamo sempre sostenuto». Concorde anche Raffaele Bonanni che dalle pagine de *Il Sole 24 Ore*, sostiene che la riforma abbia bisogno di un *restyling*, ma che esso dovrà essere ad opera di sindacati ed imprese. Dal mondo degli industriali, il Presidente di Confindustria Giorgio Napolitano invoca nuovamente una modifica della riforma Fornero, aggiungendo anche che l'obiettivo sarà quello di «remare con i sindacati».

A conclusione di questa breve analisi, ad un anno dall'approvazione della legge n. 92/2012, è infine interessante conoscere cosa ne pensa l'allora Ministro del lavoro Elsa Fornero. Ebbene, non si può certo che dire che ad Elsa Fornero manchi il dono della coerenza. Dote che, se denota una certa testardaggine pur a fronte di dati economici inequivocabili, non va certo sottovalutata se messa a confronto con il plastico voltagabbana di molti attuali protagonisti delle riforme del lavoro che, fiutata l'aria, non hanno esitato un secondo a rinnegare quanto vigorosamente sostenuto solo pochi mesi prima.

Francesco Pellegrini
ADAPT Junior fellow