

## Legge Fornero: le ragioni di un flop annunciato

di Michele Tiraboschi

Un anno di legge Fornero. Inevitabile un primo bilancio. Invero ci sarebbe ben poco da aggiungere rispetto a quanto abbiamo scritto un anno fa a margine dell'iter di approvazione del **disegno di legge n. 5256 del 2012 contenente disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita**. L'unica crescita che abbiamo registrato è stata quella dei tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile.

Le nostre previsioni si sono avverate. La riforma è stata un flop. Non solo e non tanto perché, a differenza di quanto sostiene oggi Elsa Fornero, era facilmente intuibile il persistere di una situazione di recessione a livello globale peraltro aggravata, nel nostro Paese, dalle severe politiche di austerità volute dal Governo. La verità è che, come avevamo subito detto, la legge n. 92 del 2012 è **una riforma concettualmente sbagliata** perché si fonda sulla irragionevole convinzione di poter ingabbiare la multiforme e sempre più diversificata realtà dei moderni modi di lavorare e produrre in un unico (o prevalente) schema formale, quello del lavoro subordinato a tempo indeterminato. Nei moderni mercati del lavoro l'ingessamento delle tipologie contrattuali e della flessibilità in entrata è tuttavia sostenibile solo a condizione di smantellare in modo sostanziale, forti della riforma degli ammortizzatori sociali e dei servizi al lavoro, le rigidità in uscita, *tertium non datur*. Nessuna sorpresa, dunque, che una soluzione a metà, come la legge Fornero, finisca per penalizzare non solo il sistema delle imprese, ma prima ancora gli stessi lavoratori, a partire dai giovani, anche in ragione degli effetti della contestuale riforma delle pensioni. Una riforma a metà del guado, come avevamo sostenuto, posizionata come è tra un passato industrialista e centralista che ancora pervade la regolazione dei rapporti di lavoro e un futuro che, come bene evidenziava **un coevo rapporto McKinsey**, per diventare realtà richiede di essere collocato in un edificio che non potrà più essere quello di una subordinazione giuridica che fa del prestatore di lavoro il mero esecutore delle decisioni prese in linea gerarchica dal vertice aziendale.

Il principale limite della riforma Fornero non è dunque stato, come pure molti ritengono oggi, l'aver demolito interi pezzi di flessibilità introdotti **dalla legge Biagi e dal relativo decreto legislativo di attuazione, il n. 276 del 2003**. Ancor più penalizzante è stato il tentativo di cancellare, in nome di un velleitario dirigismo del mercato del lavoro, quella visione culturale e valoriale del lavoro che sosteneva la legge Biagi; e cioè l'idea di un arretramento dello Stato e del formalismo giuridico a favore della contrattazione collettiva e della bilateralità, in una ottica di sussidiarietà, prossimità, partecipazione. Idea che, nell'impianto della legge Biagi, portava a fare del quadro regolatorio dei rapporti di lavoro anche un diritto della produzione e non più solo uno statico diritto distributivo di tutele e protezioni.

Ancora pochi giorni fa, sulle colonne del *Wall Street Journal*, **incurante degli esiti ben poco incoraggianti del monitoraggio** pure da lei opportunamente voluto e avviato, **Elsa Fornero** ha difeso con la consueta determinazione la legge n. 92 del 2012: *like the pension reform, the labor market reform will rebalance the Italian economy in favor of younger generations* ("al pari della riforma delle pensioni, la riforma del mercato del lavoro rilancerà l'economia in favore delle più giovani generazioni"). Forte della recente chiusura, da parte della Commissione Europea, della

“procedura per deficit eccessivo” avviata nel 2009 contro il nostro Paese, Elsa Fornero ha così sostenuto che la riforma sta portando i suoi frutti.

Invero, per comprendere pienamente il ragionamento sviluppato dall'ex Ministro del lavoro sul più autorevole giornale economico d'oltreoceano, varrebbe la pena soffermarsi, più che sul titolo (*Italy's Reform Are Bearing Fruit*), sul sottotitolo che bene sintetizza uno dei passaggi chiave dell'articolo: *“The changes passed by the Monti government corrected decades of political promises that had resulted in a large pension debt”* (“Le riforme approvate dal Governo Monti hanno corretto decenni di sussidi pubblici che hanno condotto alla insostenibilità del sistema di welfare”). Sottotitolo che, non a caso, è stato preso come riferimento da Giuliano Ferrara per titolare **la versione apparsa in italiano su *Il Foglio*, Pensioni e giovani, le battaglie contro sindacati e Confindustria.**

Ebbene, io credo che una spiegazione non secondaria del fallimento della riforma Fornero sia proprio qui e cioè nella convinzione di poter avviare una riforma “contro” e non al fianco di sindacati e imprese. Una idea per certi versi comprensibile, visti taluni ritardi del sindacato e della rappresentanza datoriale nell'interpretare il cambiamento in atto, ma certo destinata nel nostro Paese a penalizzare il processo riformatore in termini di effettività come bene dimostrano gli esiti della legge Biagi che pure ha dovuto fare i conti con l'opposizione di un solo attore del sistema di relazioni industriali.

Già nei giorni successivi alla approvazione della riforma, sempre sulle colonne del *Wall Street Journal*, **Mario Monti** aveva orgogliosamente sostenuto il medesimo punto del Ministro del lavoro: *“the fact that it has been attacked by both the main employers association and the metalworkers union, part of the leading trade union confederation, indicates that we have got the balance right”* (“il fatto che il progetto di legge sia stato attaccato tanto dalle principali associazioni dei datori di lavoro che dal sindacato dei metalmeccanici e da alcuni leader confederali, indica che abbiamo mantenuto la bilancia equilibrata”). Eppure, proprio la circostanza che la riforma avesse contro tutte le parti sociali non era un pregio, ma un grande limite di un intervento di stampo fortemente pubblicistico e dirigistico che ha compresso nelle logiche della norma inderogabile di legge il ruolo degli attori sociali in un libero e responsabile sistema di relazioni industriali che deve potersi sviluppare e adattare in funzione delle variabili condizioni del mercato e delle multiformi realtà settoriali, territoriali e di impresa.

In apertura di questo articolo di commento alla legge Fornero, ad un anno esatto dalla sua approvazione con un consenso Parlamentare senza precedenti nel nostro Paese per una riforma del lavoro, abbiamo detto che ci sarebbe ben poco da aggiungere rispetto a quanto già scritto tra marzo e giugno 2012 nel vano e, per certi versi, solitario tentativo di impedire il varo di una riforma sbagliata e che pure, sotto l'enfatico richiamo al futuro dei nostri giovani, si sarebbe fatta per adempiere ai diktat delle istituzioni centrali europee e dei mercati finanziari. E di certo la rassegna stampa che abbiamo voluto realizzare, con il contributo di **Francesco Pellegrini** che segue, sui primi commenti a caldo della legge n. 92 del 2012, nulla aggiunge e nulla toglie a un giudizio diffuso tra la gente sui limiti attuali della politica e sui vincoli, di natura prevalentemente culturale, che tanto frenano nel nostro Paese i processi di modernizzazione del mercato del lavoro. Semmai è una significativa conferma della coerenza di Elsa Fornero che esce sconfitta, ma pur sempre a testa alta e forte delle sue convinzioni, a fronte di una ritirata generale di tanti sostenitori della prima ora che, a tempo debito e con sapiente opportunismo, hanno saputo cambiare carro in corsa sino al punto, per alcuni di essi, di prendere in mano quel cacciavite con cui si sta già smontando, pezzo dopo pezzo, il lavoro avviato lo scorso anno.

Eppure, con questo **contributo ADAPT di bilancio e valutazione della legge Fornero**, qualcosa di nuovo riteniamo vada aggiunto anche perché, dopo **uno sterile susseguirsi di annunci, anticipazioni e smentite di cui già ci siamo ampiamente occupati**, siamo alla vigilia di un nuovo intervento di riforma del lavoro di cui già si possono intuire le conseguenze nulle, se non negative, sul funzionamento del mercato del lavoro.

Così, come lo scorso anno **Mario Monti** annunciava la riforma del lavoro sulle colonne del *Wall Street Journal*, leggiamo oggi un morbido intervento di **Enrico Letta** sul *Financial Times* che, per contenuti e ricette proposte a tutela delle più giovani generazioni, ben potremmo collocare al giugno dello scorso anno. Ancora una volta una riforma approvata alla vigilia dell'ennesimo summit dei Capi di Governo europei di fine giugno a cui portare un compitino che conta più per la forma – e per i messaggi ai mercati finanziari internazionali – che per la sostanza e l'utilità delle misure adottate in favore di lavoratori e imprese. Una tempistica che, appunto, non poco inquieta chi si appresta a ricordare, **come facciamo noi di ADAPT con questo bollettino speciale**, il frettoloso e pasticciato iter della legge Fornero che ha fatto del rifiuto del consenso sociale un suo (velleitario) punto di forza.

La dura lezione della legge Fornero, a quanto pare, non è bastata ai nostri politici che si apprestano, tanto nel metodo che nel merito, a compiere **gli stessi errori che avevamo denunciato un anno fa**. L'impianto della legge Fornero è ben noto anche perché opportunamente esplicitato dallo stesso legislatore nei commi di apertura dell'articolo 1 della legge n. 92/2012: aumentare l'utilizzo dei contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, resi più flessibili con riferimento alla fase di estinzione per ragioni di tipo oggettivo, e fare dell'apprendistato il contratto prevalente per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Di qui l'abrogazione della disciplina in materia di contratto a termine di tipo soggettivo, e cioè il contratto di inserimento di cui alla Legge Biagi, il giro di vite sul lavoro associato, autonomo e coordinato e, infine, le pesanti restrizioni in materia di lavoro a termine, non tanto e non solo sugli intervalli tra un contratto e l'altro, quanto in relazione alla limitazione del suo utilizzo ad esigenze di natura meramente temporanea e dunque eccezionali. A fronte di questo impianto, se la soluzione proposta dal Governo Letta fosse davvero la liberalizzazione del contratto a termine per i giovani al di sotto dei 29 anni si determinerebbe, con un semplice colpo di cacciavite, non tanto il ripristino del contratto di inserimento, che era pur sempre vincolato a un piano individuale di inserimento al lavoro, quanto lo smantellamento dell'apprendistato che perderebbe ogni convenienza schiacciato tra la pura flessibilità di un termine acausale e il comodo impiego di tirocini formativi a 300 euro mensili lordi. Ben poca forza attrattiva avrebbe, per conto, la prospettata eliminazione della componente formativa pubblica, pari oggi a 120 ore nel triennio, non tanto e non solo per il pericolo di un imponente contenzioso con le Regioni, quanto per il rischio di replicare la nota vicenda dei contratti di formazione e lavoro qualificati (e, dunque, sanzionati) dalla Corte di Giustizia in termini di aiuto di Stato proprio perché privi di una dimensione formativa esterna all'azienda.

Un colpo mortale a quello che pure, a questo punto solo enfaticamente, era stato definito da Governo e parti sociali nell'accordo del 27 ottobre 2010, il canale privilegiato di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro in relazione ai fabbisogni professionali delle imprese e dell'incremento della produttività del lavoro in funzione delle competenze acquisite. Ma non solo. Eliminare la causale per le assunzioni a termine significherebbe riaprire dalla porta sbagliata (quella della c.d. flessibilità in ingresso di cui parla oggi Enrico Letta) la delicata partita della stabilità del lavoro perché, là dove l'ordinamento impone una ragione oggettiva per sciogliere un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, logica vuole che la individuazione ex ante di un termine finale al contratto di lavoro sia condizionata dalla presenza di una ragione oggettiva di tipo tecnico, produttivo od organizzativo, la causale degli attuali contratti temporanei, appunto. Lo hanno bene ricordato – e rinfacciato – **Nanni Alleva a Guglielmo Epifani sulle colonne de *Il fatto quotidiano***, perché se questa fosse davvero l'intenzione tanto varrebbe mettere mano una volta per tutte, senza ipocrisie e senza le pasticciate mediazioni della **legge Fornero**, al nodo dell'articolo 18 abrogandolo una volta per tutte.

Una controriforma vera e propria dunque che, nello smontare con maldestri colpi di cacciavite importanti tasselli dell'ordinamento più che la legge Fornero in sé, ci porterebbe ancora una volta al punto di partenza del "cantiere lavoro", e cioè al Libro Bianco dell'ottobre 2001, senza concedere a operatori e imprese il tempo necessario per costruire un nuovo assetto di relazioni di lavoro e, soprattutto, il sistema dell'apprendistato quale primo tassello di una ambiziosa e non più rinviabile

riforma della formazione che, nei mercati moderni, dovrebbe essere il vero terreno di confronto e raccordo tra lavoratori e imprese in funzione di logiche bilaterali e partecipative proiettate all'incremento della produttività e qualità del lavoro.

*Michele Tiraboschi*  
Università di Modena e Reggio Emilia  
@Michele\_ADAPT