

OSSERVAZIONI CRITICHE SULLA RIFORMA FORNERO

di Luisa Corazza
30 marzo 2012

A fronte di una certa operazione di immagine, la riforma presentata dal Ministro del lavoro non pare adeguata a perseguire l'obiettivo dichiarato, ovvero disegnare le condizioni per un mercato del lavoro dinamico e inclusivo, che contribuisca alla crescita e alla creazione di occupazione di qualità.

Nel complesso la riforma può definirsi deludente, per almeno due motivi: sul piano della flessibilità in entrata, l'intervento appare debole e contraddittorio; sul piano della flessibilità in uscita, la riforma rischia di tradursi in un sostanziale lasciapassare dei licenziamenti economici illegittimi, senza scardinare quella divaricazione di tutele che da sempre divide lavoratori destinatari di tutele forti (quelli a cui si applica la nuova versione dell'art. 18) e lavoratori destinatari di tutele deboli (a cui continua ad applicarsi la vecchia tutela obbligatoria), non favorire con ciò la diminuzione del lavoro "precario". Data questa valutazione di carattere complessivo, l'analisi che segue si concentrerà sui profili critici della riforma, lasciando da parte quegli aspetti virtuosi che già la caratterizzano e che si auspica siano destinati ad aumentare in modo significativo nel corso dell'iter parlamentare.

Prima di procedere nell'analisi occorre sgombrare il campo da due equivoci che si sono rivelati di ostacolo, escludendosi reciprocamente, alla costruzione di soluzioni diverse e forse più ragionevoli: il primo equivoco è quello, ripetuto da esponenti del governo e anche da esponenti del PD, per cui l'eliminazione della tutela reintegratoria per alcuni licenziamenti (nella specie quelli economici) costituisce un meccanismo in grado di potenziare nel suo complesso la tutela dei lavoratori. Il secondo equivoco è di segno opposto (ed è a questo che si deve probabilmente l'inerzia che sul punto ha caratterizzato l'azione di gran parte della sinistra): si tratta dell'equivoco per cui il miglior modo di tutelare i lavoratori è costituito, oggi, dalla strenua difesa della regolazione esistente, accompagnata dall'opposizione a qualsiasi intervento di riforma sulla disciplina dei licenziamenti. I dati sul mercato del lavoro italiano parlano da soli e ci mostrano un modello non certo virtuoso: possibile che un tale quadro normativo non richieda interventi correttivi?

In altre parole, chi scrive dell'idea che modifiche anche rilevanti si ponessero come necessarie, per eliminare alcuni effetti della disciplina dell'art. 18 che si sono rivelati nel tempo distorsivi e sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti (su cui si possono leggere gli articoli di F. Liso, Art. 18: Un tabù?, 27.1.2012 e R. Romei, Licenziamento, precarietà, mercato del lavoro, 13.1.2012, entrambi su www.nelmerito.com). Ma poiché le ragioni di una tale esigenza riposano sulla necessità, certamente meritevole di seria considerazione in una prospettiva di crescita, di non aggravare le imprese di costi perversi - e non in una presunta e non dimostrata esigenza di migliorare la posizione del lavoratore che trarrebbe, dalle diminuzioni delle tutele sui licenziamenti, vantaggi allo stato ipotizzati solo in astratto - sarebbe stata auspicabile una soluzione più attenta alle esigenze di tutela del lavoratore, soprattutto considerando l'impatto sociale che può derivare dalla monetizzazione ex abrupto dei licenziamenti economici illegittimi in un momento di crisi economica (e in cui è stato da poco disposto un allungamento dell'età pensionabile).

Veniamo ora agli aspetti tecnici della riforma, che presenta anzitutto una profonda contraddizione. Negli intenti dichiarati dal Ministro, la riforma dovrebbe avere una valenza "sistemica", mirando a stringere le maglie della flessibilità in entrata, a fronte di una agevolazione della flessibilità in uscita. Vi sono tuttavia diversi elementi che appaiono in netta contraddizione con questi obiettivi.

Spicca in proposito l'affermazione per cui il contratto di lavoro a tempo determinato può essere concluso, almeno la prima volta, anche senza causale. Una tale affermazione - che disancora definitivamente il lavoro a termine dall'idea della temporaneità delle esigenze organizzative che ne giustificano l'utilizzo - appare infatti in aperto contrasto, oltre che con le intenzioni che erano state dichiarate verbalmente, con l'aumento contributivo previsto per il lavoro a termine nonché con i vaghi interventi che circondano l'utilizzo del lavoro autonomo (lavori a progetto, c.d. partite iva). In altre parole, l'intervento di rigore sull'abuso del lavoro precario sembra destinato ad produrre uno scarso impatto sul ridimensionamento della flessibilità in entrata.

A ci si può aggiungere che la previsione che elimina i requisiti causali del primo contratto a termine produrrà effetti distortivi soprattutto nei confronti delle professionalità meno elevate, dove la manodopera è maggiormente fungibile e il datore di lavoro può essere indotto ad assumere lavoratori di volta in volta diversi. Effetto, questo, che pare ancora una volta in contraddizione con la filosofia della riforma, che puntava, almeno in origine, a confinare, in via tendenziale, l'area del lavoro precario all'ambito delle professionalità più elevate.

Sarà autentico invece l'impatto che la riforma produrrà - almeno in assenza di significative modifiche in sede parlamentare - sulla materia dei licenziamenti. Il che è vero soprattutto se rimarrà in piedi la criticabile "tripartizione" del regime sanzionatorio, che vede convivere i licenziamenti discriminatori (cui continua ad applicarsi il vecchio regime dell'art. 18), i licenziamenti soggettivi, cui si applica una soluzione "alla tedesca" in cui il giudice che sceglie se disporre oltre al risarcimento la reintegrazione, e i licenziamenti economici, dove l'aspirazione alla reintegrazione è comunque preclusa e sostituita da un indennizzo. Tra l'altro, al contrario di quanto inizialmente era sembrato alla luce di alcune dichiarazioni del Ministro del lavoro, questo regime tripartito continuerà ad innestarsi sul precedente sistema che suddivide l'apparato sanzionatorio previsto per il licenziamento illegittimo in due regimi, a seconda che l'impresa occupi più o meno di quindici dipendenti nell'unità produttiva.

Ne esce perciò un sistema frammentato e incoerente, che appare differenziarsi in tre regimi sanzionatori distinti in base al motivo di licenziamento, i quali si intersecano con due regimi di tutela differenziati in ragione dei limiti dimensionali: cosa giustifica la scelta di sanzionare in modo diverso il licenziamento illegittimo soggettivo e oggettivo solo nel caso di imprese al di sopra di un certo limite dimensionale? Come sarà possibile giustificare a questo punto la diversificazione dell'entità dell'indennizzo previsto in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, che nelle imprese con più di 15 dipendenti nell'unità produttiva varia da un minimo di 15 a un massimo di 27 mensilità, mentre in quelle al di sotto di questi limiti dimensionali varia tra le 2,5 e le 6 mensilità, che possono crescere al massimo a 14? È noto, infatti, che questa differenziazione dei trattamenti sanzionatori è stata storicamente giustificata dalla Corte costituzionale invocando il criterio della "compatibilità ambientale", per evitare cioè l'esplosione di tensioni da reintegrazione nelle imprese con pochi dipendenti.

A ci si aggiunga che la differenziazione degli apparati sanzionatori basata sulle ragioni del licenziamento presta agevolmente il fianco alla critica di chi ha sempre sostenuto che, in un sistema, come quello italiano, privo di forme di partecipazione sindacale a presidio delle operazioni di licenziamento (diversamente dal tanto invocato sistema tedesco), c'è il serio rischio che tutti i licenziamenti si traducano in licenziamenti economici, il che non potrà che alimentare il contenzioso e aumentare le già rilevanti incertezze interpretative che circondano il tema delle causali del licenziamento (su cui v. B. Caruso, Per un ragionevole e forse paradossale compromesso sull'art. 18: riformarlo senza cambiarlo, www.nelmerito.com, 17.2.2012).

Non pare, in un tale contesto, destinata ad avere successo la procedura preventiva di conciliazione che dovrebbe deflazionare il contenzioso: il datore di lavoro che in partenza non rischia una condanna alla reintegrazione avrà infatti uno scarso incentivo a percorrere proficuamente questa strada, che si tramuterà in un ulteriore e forse inutile passaggio procedurale. Diversa è infatti l'incisività della procedura stragiudiziale prevista per i casi di licenziamento economico nel sistema tedesco (v. in proposito la proposta di Pedrazzoli, Misure di razionalizzazione del mercato del lavoro, www.nelmerito.com, 17.2.2012, nonché l'intervento su questo numero di Leonardi e Pallini). Ma, a quanto pare, la strada per avvicinare il nostro sistema a quello tedesco è ancora tutta da percorrere.