

# Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il *jobs act*

Giorgio Rodano

“Sapienza” - Università di Roma

29 aprile 2015

## Due argomenti

Una parte significativa del dibattito politico, dai toni vivaci e talvolta aspri, suscitato dalla recente riforma del mercato del lavoro, meglio nota come *jobs act*, si raggruppa attorno *due tesi contrapposte*:

- (i) la tesi dei ***critici*** della riforma afferma, in sostanza, che il *jobs act* determina un drastico ***ridimensionamento dei diritti*** dei lavoratori; a fronte di tali perdite i vantaggi sarebbero pochi e incerti; la perdita principale riguarda la disciplina dei licenziamenti, che prevede il superamento dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, con la conseguenza di accrescere significativamente la possibilità per le imprese di licenziare i propri lavoratori (o, comunque, di tenerli sotto ricatto con la minaccia del licenziamento);
- (ii) la tesi dei ***fattori*** della riforma afferma, invece, che il *jobs act*, ridisegnando in chiave moderna le istituzioni del mercato del lavoro, con l'introduzione del *contratto a tutele crescenti* e l'ampliamento della platea e delle dimensioni dei *sussidi di disoccupazione*, avrà l'effetto di ***accrescere*** significativamente ***l'occupazione***.

A mio avviso, la polarizzazione del dibattito attorno a questi due argomenti non è cosa buona. L'uno e l'altro – è questa la linea di ragionamento che cercherò di illustrare nelle pagine che seguono – semplificano eccessivamente la questione della logica del *jobs act*, delle sue motivazioni, dei problemi che con questa riforma si cerca di affrontare, dei risultati e dei costi che ci si può attendere. Anche la realizzazione della riforma non è stata aiutata dalle caratteristiche che ha assunto la discussione. Come troppo spesso accade in questa nostra terra di fazioni (una volta) e di *talk show* (oggi), le posizioni che si sono fatte più sentire sono quelle più estremiste: su un fronte quelle di coloro che vedevano il *jobs act* come nient'altro che un attentato alle conquiste dei lavoratori e che perciò facevano dell'articolo 18 un *totem* da difendere a ogni costo; sull'altro quelle di coloro che vedevano il *jobs act*

come l'occasione per abbattere quel *totem*, e per dare una decisiva sforbiciata, in chiave liberista, alla miriade di vincoli che, a loro avviso, avviluppano il mercato del lavoro impedendogli di funzionare. Come pure troppo spesso accade, queste due posizioni speculari hanno conquistato il centro della scena e hanno finito col sostenersi a vicenda. La conseguenza è stata che la razionalità e la costruttività del dibattito ne hanno fortemente risentito. Se si fosse entrati con maggiore pacatezza e maggiore cognizione di causa nel merito della normativa, il risultato sarebbe stato probabilmente migliore.

Visto che nessuna riforma è per sempre, e che a migliorare si fa sempre in tempo,<sup>1</sup> cerchiamo allora di esaminare la tematica del *jobs act* in modo più disteso e riflessivo. Così facendo vedremo, tra le altre cose, che la questione degli effetti del *jobs act* sui diritti dei lavoratori non può essere ridotta alla difesa/abolizione dell'articolo 18, e che questo tema, se viene analizzato con più attenzione, fa emergere una fitta trama di chiaroscuri. E vedremo anche che il nesso tra *jobs act* e creazione di nuovi posti di lavoro non è affatto così diretto e immediato come si tende a dire da parte dei sostenitori più entusiasti della riforma. D'altra parte, come pure cercheremo di mostrare, la finalità del *jobs act* è sì quella di far funzionare meglio il mercato del lavoro, ma non è, e non potrebbe esserlo, quella di creare direttamente nuovi posti di lavoro.<sup>2</sup> Se si vuole realizzare questo obiettivo (ed è ovvio che non sarebbe affatto male), sono altre le misure che andrebbero adottate, anche se – aggiungo subito – queste misure non sarebbero incompatibili col *jobs act*.

## L'occupazione

**Un ruolo “passivo” per il mercato del lavoro.** Per illustrare la debolezza del nesso tra *jobs act* e creazione di posti di lavoro, conviene partire da un punto fondamentale messo in luce, da tempo, dalla teoria macroeconomica: per determinare il livello dell'occupazione (e perciò della disoccupazione) il ruolo del mercato del lavoro (e delle sue caratteristiche) è molto meno importante di quel che si potrebbe pensare. Come mise in luce Keynes fin dagli anni Trenta del secolo scorso, il *livello dell'occupazione* è deciso, in buona sostanza, dagli altri mercati, *in primis* da quello dei beni.<sup>3</sup> A veder bene, il nocciolo della questione è tanto banale quanto brutale: l'occupazione aumen-

---

<sup>1</sup>Purtroppo si fa anche sempre in tempo a peggiorare.

<sup>2</sup>Il che non vuol dire, tuttavia, che la riforma imperniata sul *jobs act* sia del tutto priva di conseguenze per quanto riguarda la creazione di nuovi posti di lavoro.

<sup>3</sup>Keynes andava oltre, enfatizzando il ruolo dei mercati dei titoli e della moneta per determinare i risultati del mercato dei beni. In questa sede non ci interessa di approfondire questo punto (del resto ben conosciuto dagli studiosi di economia), tanto più che l'analisi keynesiana era focalizzata sul breve periodo e quindi, per forza di cose, trascurava una serie di elementi rilevanti su cui dovremo soffermarci più avanti.

ta quando le imprese utilizzano più lavoro e ciò avviene quando nel mercato (dei beni!) si accresce la richiesta dei prodotti delle imprese. Simmetricamente, quando questa richiesta manca, o diminuisce, le imprese riducono i livelli di attività e, dato che hanno meno bisogno di lavoro, tendono a liberarsi, se possono, della forza lavoro in esubero. E allora scattano i licenziamenti e aumenta la disoccupazione. Nel meccanismo appena illustrato il **ruolo del mercato del lavoro** è sostanzialmente **passivo**: i livelli dell'occupazione e della disoccupazione sono decisi altrove.

La cosa può non piacere (e, se proviamo un po' di empatia con chi si trova a perdere il proprio lavoro, certamente non ci piace affatto), ma questo non toglie che è così che funziona. Questa tensione si riflette con chiarezza sul significato della parola "esubero". Per l'**economia** questa parola sta a significare che un certo input (una determinata quantità di forza-lavoro) non è più necessario; perciò è conveniente disfarsene. Se la leggiamo dal punto di vista della **società** il significato della parola cambia drammaticamente: identifica una persona (e spesso una famiglia) in difficoltà; un problema di cui una società "giusta" non può evitare di farsi carico.

Tre sono i modi principali con cui questo problema può essere affrontato. **Il primo** è quello di assecondare i meccanismi del mercato (dei beni) nella creazione di posti di lavoro alimentando la domanda aggregata. **Il secondo** è quello di ostacolare i meccanismi del mercato (del lavoro) nella creazione di esuberanti rendendo costosi i licenziamenti. **Il terzo** è quello di prendere atto dei risultati del mercato (dei beni e del lavoro) e intervenire sostenendo i redditi dei disoccupati e attivando meccanismi che facilitino il loro reinserimento tra gli occupati.

**Come si creano i posti di lavoro.** Se diamo un'occhiata alle serie storiche della disoccupazione, per esempio quelle dell'economia americana e dell'economia italiana, troviamo che il tasso di disoccupazione ha oscillato tra estremi molto ampi. Per l'economia americana esso ha toccato il massimo nel 1933, quando, durante la Grande Depressione, ha raggiunto il 25%; ha invece toccato il minimo (4%) nel 2000.<sup>4</sup> Per l'economia italiana non disponiamo di una serie storica così lunga. Limitandoci alle cifre degli ultimi settant'anni, possiamo notare che la disoccupazione ha toccato il minimo nel 1963 (quando era scesa sotto il 4%); per il massimo non c'è bisogno di guardare lontano,

---

<sup>4</sup>Escludendo, naturalmente, gli anni della seconda guerra mondiale, quando appunto la disoccupazione era tenuta anomalmente bassa dal fatto che i giovani maschi erano tutti soldati. Sono gli stessi anni in cui, per gli stessi motivi, conosce un boom l'occupazione femminile (un fenomeno con conseguenze profonde per il futuro dell'economia e della società americana: finita la guerra, gran parte delle donne non aveva nessuna intenzione di tornare a casa, ed è rimasta perciò nel mercato del lavoro).

visto che che si tratta del dato (superiore al 12%) del 2014. L'osservazione dei grafici delle serie storiche mette in luce parecchi altri aspetti interessanti, su alcuni dei quali dovremo tornare. Per ora limitiamoci a notare una caratteristica che accomuna le cifre citate. Sia per gli USA che per l'Italia, i due punti di minimo delle serie si collocano alla fine di due dei più sostenuti periodi di crescita delle due economie: l'espansione degli anni Novanta trainata dalla *new economy* per l'economia americana e la grande crescita dell'economia italiana negli anni Cinquanta culminata, all'inizio del decennio successivo, nel cosiddetto "miracolo economico". Simmetricamente, i massimi storici della disoccupazione sono associati, nei due paesi, a profonde e prolungate recessioni economiche: la citata Grande Depressione degli anni Trenta negli USA e, per l'Italia, la Grande Recessione mondiale degli ultimi otto anni.<sup>5</sup> Questi dati confermano (se ce ne fosse ancora bisogno) l'affermazione fatta in precedenza: la disoccupazione dipende dall'andamento complessivo dell'economia, e dunque, in sostanza, dalla dinamica del PIL. Il che ci porta alla ricetta principale per ridurre la disoccupazione: se si vuole che essa diminuisca si deve cercare di far crescere l'economia.

Se la ricetta è chiara, la sua realizzazione presenta però parecchi problemi. Innanzitutto va precisato che per "crescita dell'economia" si possono intendere cose diverse: (i) la riduzione dell'*output gap*, inteso come la differenza tra prodotto potenziale e prodotto effettivo; (ii) l'aumento del prodotto potenziale. Il primo risultato può essere ottenuto facendo crescere la spesa aggregata, articolata nelle sue quattro componenti del consumo (la spesa delle famiglie), dell'investimento (la spesa delle imprese), della spesa pubblica (quella dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche) e delle partite correnti (la spesa netta del resto del mondo). Su questo argomento sappiamo praticamente tutto: come si può realizzare questo *demand management*, quali ne sono gli strumenti, quali i costi, quali i risultati, quali gli inconvenienti.<sup>6</sup>

<sup>5</sup>Tra il 2008, l'anno in cui scoppia la crisi a seguito del fallimento di Lehman Brothers, e il 2014, il tasso di disoccupazione in Italia, raddoppia.

<sup>6</sup>La riduzione dell'*output gap* può essere ottenuta anche con *politiche dell'offerta*: "moderazione" salariale, aumento della produttività, politiche della concorrenza. Nei termini delle varie versioni del modello standard della macroeconomia nel breve periodo (il modello *AD-AS*) le politiche della domanda mirano a far aumentare il prodotto spostando a destra la curva *AD* (la domanda aggregata) mentre quelle dell'offerta mirano a far aumentare il prodotto spostando in basso la curva *AS* (l'offerta aggregata). Non ho lo spazio per entrare nel dettaglio di queste politiche (chi fosse interessato può consultare il materiale didattico del mio corso di macro all'indirizzo <https://sites.google.com/site/giorgiorodano/didattica/macroeconomia/materiale-didattico>). Qui mi limito a due annotazioni: (i) negli ultimi anni l'Eurozona ha nettamente privilegiato le politiche dell'offerta rispetto a quelle della domanda (il che è quanto meno curioso, visto che la Grande Recessione ha chiarissime caratteristiche di crisi

Sappiamo per esempio che gli Stati Uniti sono usciti in tempi relativamente rapidi dalla Grande Recessione degli ultimi anni perché hanno portato avanti con energia l'impegno di sostenere la domanda aggregata, sicché la loro economia è di nuovo in crescita e la disoccupazione (che era cresciuta dopo il 2008) appare in netto calo. Sappiamo pure che l'Unione Europea (e in particolare l'Eurozona) non è apparsa finora capace di imitare gli USA, sicché la loro economia ristagna e così pure ristagna la disoccupazione su livelli molto elevati.<sup>7</sup>

Anche per quanto riguarda l'aumento del prodotto potenziale, sappiamo praticamente tutto. Ma, di nuovo, il fatto di sapere ciò che si deve fare per realizzare l'obiettivo non garantisce che ciò che si dovrebbe fare venga effettivamente fatto (o venga fatto nella misura necessaria). Le grandezze che alimentano la dinamica del prodotto potenziale sono la crescita della TFP, l'accumulazione di capitale, l'offerta di lavoro e il grado di concorrenza nei mercati. Sono chiari, perciò, gli interventi di politica economica che consentono di ottenere risultati in questi campi. Naturalmente, la loro realizzazione produce effetti sull'occupazione solo nel lungo periodo. È il caso di aggiungere, tuttavia, che il successo di alcune politiche di riduzione dell'*output gap* porta con sé, come sottoprodotto, anche importanti risultati per quanto riguarda la crescita del prodotto potenziale: (i) se crescono gli investimenti (privati e pubblici) cresce la spesa aggregata ma cresce anche, in prospettiva, lo stock di capitale di cui dispone l'economia; (ii) la dinamica della produttività (della TFP) accelera nelle fasi di espansione dell'economia; (iii) la spesa pubblica può incorporarsi in progetti che accrescano il capitale fisico (infrastrutture) e umano (istruzione), di nuovo con effetti benefici sul prodotto potenziale. D'altra parte, va sottolineato anche il rovescio della medaglia: quando l'economia ristagna a lungo, il capitale fisico e quello umano si deteriorano (e la TFP non cresce), sicché l'*output gap* si riduce perché è il prodotto potenziale che si avvicina al prodotto effettivo e non viceversa. Con conseguenze gravi per le prospettive dell'economia e dell'occupazione sia nel breve sia nel lungo periodo.

Ancora un'osservazione. Le statistiche mettono in luce un importante fatto stilizzato: c'è un significativo *lag* temporale tra crescita economica e aumento dei posti di lavoro: quest'ultimo, cioè non si manifesta immediatamente ma con alcuni trimestri di ritardo; un ritardo – va aggiunto – che

---

da insufficienza di domanda); (ii) rispetto alle politiche della domanda, quelle dell'offerta richiedono un intervallo di tempo maggiore per produrre i loro effetti sulla crescita del PIL.

<sup>7</sup>Sui motivi di questa incapacità rinvio a quanto ho scritto in un altro mio lavoro: G. Rodano (2015), "Uscire dall'euro si può? È auspicabile?" (il lavoro è scaricabile all'indirizzo <https://sites.google.com/site/giorgiorodano/ricerca/pubblicazioni-degli-ultimi-anni>).

negli ultimi decenni ha teso ad accentuarsi, soprattutto in Europa. Dovremmo tornare più avanti sulle cause di questo fenomeno, che sono connesse ad alcune caratteristiche del mercato del lavoro. Resta il fatto che questo ritardo tra crescita dell'economia e crescita dell'occupazione induce gran parte dei paesi a non affidare la tutela dei lavoratori (e delle loro famiglie) alle sole politiche macroeconomiche, anche perché, molto più spesso di quel che si vorrebbe, queste ultime non riescono a funzionare in modo efficace e tempestivo.<sup>8</sup> Tutto ciò contribuisce a spiegare perché in quasi tutti i paesi del mondo, il funzionamento del mercato del lavoro è significativamente condizionato da una massiccia sovrastruttura di regole istituzionali.

### **Le peculiarità del mercato del lavoro**

Ogni mercato, per funzionare, ha bisogno di regole istituzionali, se non altro di quelle che definiscono e tutelano l'attribuzione dei *property rights*, che stabiliscono cioè diritti e doveri di chi compra e di chi vende. Ma il ruolo delle istituzioni nel mercato del lavoro è molto più pervasivo. Che il mercato del lavoro sia molto diverso dagli altri mercati e funzioni con una meccanica del tutto peculiare è un dato di fatto indiscutibile. Se consideriamo i casi classici che provocano il fenomeno del "fallimento del mercato" (*market failure*), ossia la sua incapacità di realizzare risultati efficienti – concorrenza imperfetta, tasse e sussidi, informazione asimmetrica, esternalità, per non parlare, appunto, dell'intervento pubblico – vediamo che il mercato del lavoro non si fa mancare quasi nulla. In casi come questi l'intervento istituzionale delle autorità pubbliche, anche solo per migliorare l'efficienza del mercato, appare giustificato.<sup>9</sup>

Ma c'è di più. Nel mercato del lavoro viene a mancare, per lo meno nel breve periodo, il meccanismo fondamentale che è alla base del funzionamento dei mercati, ossia la "legge della domanda e dell'offerta". In generale, con questa espressione si intende il fatto che il prezzo della merce trattata nel mercato reagisce agli eccessi di domanda: tende a salire quando la domanda supera l'offerta e tende a scendere nel caso contrario. È appunto questo meccanismo che spinge i mercati verso l'equilibrio, una situazione, cioè, caratterizzata dall'uguaglianza tra domanda e offerta. Nel mercato del

---

<sup>8</sup>Quando addirittura – per motivi che qui non abbiamo lo spazio per approfondire – non funzionano affatto o, peggio ancora, non si riescono neppure ad attivare.

<sup>9</sup>Questo non garantisce, naturalmente, che gli interventi istituzionali effettivamente realizzati consentano sempre di ottenere un miglioramento dei risultati del mercato sotto il profilo dell'efficienza. Come abbiamo già accennato in precedenza e come vedremo ampiamente in seguito, gli interventi istituzionali possono essere molto diversi, e gli stessi obiettivi che con questi interventi si perseguono non possono essere ridotti alla sola questione dell'efficienza, quando addirittura non la considerano affatto.

lavoro questo meccanismo non è attivo (nel breve periodo) perché il salario e il suo corrispettivo (tempi e modi di utilizzo della forza lavoro da parte dell'acquirente, oltre alla durata stessa del rapporto di lavoro) sono fissati in **contratti**. Ne consegue che il meccanismo di formazione del salario è profondamente diverso dal meccanismo di formazione dei prezzi negli altri mercati. Quando questi mercati sono concorrenziali, e perciò le imprese sono *price takers*, il prezzo riflette l'equilibrio tra domanda e offerta; quando non lo sono, e perciò le imprese sono *price makers*, il prezzo viene stabilito da queste ultime. Nel mercato del lavoro, invece, il prezzo è il risultato di un processo di contrattazione, che può essere individuale (quando le parti coinvolte sono il singolo lavoratore e l'impresa) oppure collettivo (quando le parti coinvolte sono i sindacati dei lavoratori e le imprese, o le loro organizzazioni). Va sottolineato **che i contratti di lavoro esistono perché entrambe le parti li preferiscono (sia i lavoratori che le imprese ottengono un guadagno quando regolano i loro rapporti con questo strumento)**.<sup>10</sup> Il conflitto di interessi emerge quando si tratta di fissare il risultato del contratto, ossia il livello del salario (e/o delle altre clausole oggetto della contrattazione). Tecnicamente si può dire che la determinazione del salario può essere modellata come il risultato di un gioco di Nash: il salario contrattuale è quello che massimizza il prodotto ponderato dei due surplus (quello ottenuto dal lavoratore e quello ottenuto dall'impresa), dove il peso misura il potere contrattuale del lavoratore, che è tanto maggiore quanto meno il lavoratore è sostituibile e quanto meno è impaziente.

Perciò il potere contrattuale del lavoratore aumenta con le sue competenze (un chirurgo specializzato è molto meno sostituibile di un bracciante agricolo); e aumenta anche quanto più il mercato del lavoro è vicino al pieno impiego, quando appunto per l'impresa trovare lavoratori disponibili si fa via via più complicato. Un importante economista del secolo scorso, Artur Okun, ha coniato al riguardo le espressioni **mercato del compratore** e **mercato del venditore**. La prima indica una situazione caratterizzata da disoccupazione elevata, in cui i lavoratori sono facilmente sostituibili e in cui perciò il potere contrattuale sta dalla parte di chi compra (le imprese). La seconda indica invece una situazione caratterizzata da piena occupazione, in cui i lavoratori sono difficilmente sostituibili e in cui perciò il potere contrattuale sta dalla parte di chi vende (appunto i lavoratori).

---

<sup>10</sup>Il contratto di lavoro svolge una *funzione assicurativa* del lavoratore da parte dell'impresa (il primo ottiene la stabilità della propria retribuzione mentre la seconda ottiene un costo unitario più basso). Per un approfondimento su questo punto e, più in generale, sull'argomento dei contratti di lavoro si può consultare una mia *lezione* all'indirizzo <https://sites.google.com/site/giorgiorodano/didattica/mercato-del-lavoro/materiale-didattico> (lezione 2).

In questo quadro la legge della domanda e dell'offerta può svolgere un ruolo solo nel lungo periodo: una prolungata fase di elevata disoccupazione riduce il potere contrattuale dei lavoratori e fa scendere il salario. Ma nel mercato del lavoro il lungo periodo ha appunto la cadenza del rinnovo dei contratti.

### La nuova disciplina e la vecchia

Il quadro istituzionale che regola attualmente il mercato del lavoro italiano è costituito dal *jobs Act*, ossia dalla legge delega 183/14 e dai successivi decreti attuativi. Si afferma spesso che il *jobs Act* ha sostituito il precedente quadro normativo, quello dello *Statuto dei diritti dei lavoratori* (legge 300/70). Il riferimento è al cambiamento della disciplina che regola i licenziamenti e all'articolo 18. Quest'affermazione è imprecisa e incompleta. Per un verso, nei quarantacinque anni che ci separano dal 1970 sono state introdotte molte innovazioni che hanno significativamente alterato il quadro normativo: basta pensare, per esempio, alle novità introdotte dalla cosiddetta Legge Biagi (legge 30/03). Per un altro verso, molta della normativa dello Statuto continua a essere in vigore. Resta vero, naturalmente, che col *jobs act* il quadro normativo che regola il mercato del lavoro è profondamente cambiato. Semplificando parecchio, si può sintetizzare questo cambiamento nel modo seguente.

- Il sistema imperniato sullo Statuto dei lavoratori privilegiava una **tutela rigida dei posti di lavoro esistenti** attraverso (i) l'imposizione di *firing costs* (imperniati appunto sull'articolo 18 e la regolamentazione dei licenziamenti collettivi) e (ii) l'istituto della Cassa integrazione guadagni che consentiva di mantenere un cordone ombelicale tra i lavoratori "disoccupati" e le imprese di provenienza.
- Col *jobs act* l'approccio tende a essere quello della **flex security**, in cui (i) la tutela del posto di lavoro cresce con la *seniority* (attraverso la promozione, per tutti i nuovi assunti, di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti), (ii) viene generalizzata a tutti i lavoratori disoccupati (a qualunque titolo) la possibilità di usufruire di sussidi di disoccupazione, (iii) viene significativamente aumentata la dimensione di questi sussidi, (iv) vengono potenziati gli istituti che promuovono l'incontro (*match*) tra imprese e lavoratori, ossia aiutano le imprese a riempire i loro posti vacanti (*vacancies*) e i disoccupati a trovare un nuovo posto di lavoro (*job*).

Come si è appena detto, però, tra il 1970 e il 2014, molte cose erano nel frattempo cambiate, sicché una valutazione corretta delle novità del *jobs act* (e



anche dei suoi limiti) richiede una serie di riflessioni e di approfondimenti, sia sul terreno storico che su quello della teoria economica. Insomma, per capire per davvero cosa è cambiato col *jobs act* bisogna prima cercare di rispondere ad alcune domande. A mio avviso quelle veramente importanti sono le due seguenti. La prima. Come mai nell'*alternativa* tra una regolamentazione del mercato del lavoro basata sulla **tutela dei lavoratori occupati** (ostacolandone il licenziamento) e una basata sul **sostegno dei lavoratori disoccupati** (con sussidi di disoccupazione e agenzie per il *matching*) in Italia, nel 1970, si è scelto di tutelare gli occupati? La seconda. Cosa ha da dirci la teoria economica sui vantaggi e i costi di queste due alternative?

Prima di rispondere alla prima domanda, conviene porsene una preliminare. Come sappiamo, l'Articolo 18, assunto a simbolo dei diritti dei lavoratori e a fulcro della polemica contro il *jobs act*, stabilisce che le imprese (con più di 15 addetti) possono procedere a licenziamenti individuali solo per giusta causa o giustificato motivo, e impone all'impresa di riassumere il lavoratore (pagandogli gli arretrati) se il giudice stabilisce l'illegittimità del licenziamento.<sup>11</sup> Quali sono le origini di questa idea? In realtà essa non è scaturita dalla mente del legislatore (come Minerva dalla testa di Giove), ma ha una lunga storia, che merita di essere ricostruita, sia pure per sommi capi.

## Un po' di storia

La storia inizia negli anni immediatamente successivi alla fine della seconda guerra mondiale. Per superare una situazione chiaramente emergenziale e temporanea in cui il mercato del lavoro era "ingessato" da un *blocco dei licenziamenti*,<sup>12</sup> viene stipulato il 7 agosto del 1947, tra la Confindustria e il sindacato, allora unitario, un grande *Accordo interconfederale* che, tra i vari argomenti trattati,<sup>13</sup> considerava anche la disciplina sui licenziamenti, collettivi e individuali. Riguardo a questi ultimi, l'Accordo stabiliva i seguenti principi: (*i*) i licenziamenti sia per ragioni economiche che per ra-

---

<sup>11</sup>Fatta salva per il lavoratore la possibilità, invece del reintegro in azienda, di optare per un risarcimento pecuniario.

<sup>12</sup>Il blocco era stato istituito con l'accordo interconfederale del 27 settembre 1945 tra la Confindustria e il sindacato (la CGIL). Negli anni successivi il problema principale della politica confindustriale era diventato proprio quello dello sblocco dei licenziamenti, visto come condizione imprescindibile per avviare i processi di ristrutturazione industriale associati alla ricostruzione post-bellica.

<sup>13</sup>La parte principale dell'accordo riguardava la costituzione e il funzionamento delle *commissioni interne* dei rappresentanti dei lavoratori nell'azienda. La normativa sui licenziamenti era contenuta nell'articolo 3, diviso a sua volta in due parti: (A) sui licenziamenti collettivi e (B) su quelli individuali. Il testo dell'accordo può essere scaricato dall'archivio del CNEL (all'indirizzo [http://www.cnel.it/347?contrattazione\\_testo=11](http://www.cnel.it/347?contrattazione_testo=11)).

gioni disciplinari dovevano essere motivati; *(ii)* l'impresa doveva informare le rappresentanze sindacali aziendali (le commissioni interne); *(iii)* queste ultime avevano la facoltà di opporsi alle motivazioni addotte dall'impresa, nel qual caso le due parti si sottoponevano al giudizio di un collegio arbitrale; *(iv)* se il giudizio del collegio riteneva insussistenti le motivazioni dell'impresa, il **licenziamento** era giudicato **nullo** e il lavoratore immediatamente **reintegrato**;<sup>14</sup> *(v)* era prevista anche la possibilità di un giudizio meno drastico, nel qual caso il licenziamento veniva confermato ma al lavoratore veniva riconosciuto un indennizzo monetario;<sup>15</sup> *(vi)* il collegio arbitrale doveva esprimersi entro 10 giorni;<sup>16</sup> *(vii)* per le imprese sotto i 25 addetti era prevista una procedura semplificata che si riduceva, in sostanza, a un tentativo di conciliazione tra l'azienda e il delegato sindacale.<sup>17</sup>

L'accordo del 1947 ebbe vita breve. Pochi mesi dopo si verificò la rottura dell'unità sindacale: dalla CGIL (che nel 1947 era l'unico rappresentante dei lavoratori) si staccarono la CISL e la UIL. In seguito alla rottura, la Confindustria denunciò l'accordo. La disciplina sui licenziamenti venne rivista e regolata nel 1950 da due nuovi Accordi interconfederali.<sup>18</sup> Rispetto al precedente accordo le tutele per i lavoratori in caso di licenziamento individuale venivano ridotte. In particolare, *(i)* l'iniziativa di opporsi al licenziamento veniva sottratta al sindacato e attribuita al singolo lavoratore interessato e *(ii)* veniva meno l'obbligo della riassunzione nel caso cui l'arbitrato avesse dato torto all'impresa (che poteva appunto confermare il licenziamento pagando una penale maggiorata a titolo d'indennizzo). Va aggiunto che l'applicazione di quest'accordo è rimasta per molti anni praticamente lettera morta. Le condizioni del mercato del lavoro, negli anni Cinquanta largamente sfavorevoli ai lavoratori per la presenza di elevati livelli di disoccupazione, la debolezza dei sindacati (ormai divisi e "litigiosi") e, non ultimo, il fatto che l'iniziativa di

<sup>14</sup>«Qualora il Collegio dovesse ritenere raggiunta la prova piena che il licenziamento sia assolutamente ingiustificato, il rapporto di lavoro sarà mantenuto» (art. 3B, punto 7).

<sup>15</sup>«Negli altri casi [quelli in cui non viene raggiunta la "prova piena dell'insussistenza della motivazione"], il Collegio, anche se dovesse ritenere non sufficientemente provati i fatti addebitati al lavoratore o che il motivo addotto non fosse tale da giustificare il licenziamento, non potrà disporre la continuazione del rapporto di lavoro, ma potrà solo attribuire al lavoratore licenziato, oltre alla competente liquidazione, un indennizzo speciale da un minimo di 15 giorni ad un massimo di 6 mesi di retribuzione globale» (art. 3B, punto 8)

<sup>16</sup>Fatta salva la possibilità, per la parte soccombente, di ricorrere a un nuovo collegio arbitrale.

<sup>17</sup>Questo perché sotto i 25 addetti non era prevista la costituzione della commissione interna ma, appunto, solo di un delegato sindacale.

<sup>18</sup>Quello del 18 ottobre 1950 riguardava i licenziamenti individuali mentre quello del 20 dicembre del 1950 riguardava i licenziamenti collettivi. Entrambi i testi sono scaricabili dal sito del CNEL all'indirizzo [http://www.cnel.it/347?contrattazione\\_testo=11](http://www.cnel.it/347?contrattazione_testo=11)).

contestare la decisione di licenziamento doveva partire dal singolo lavoratore, scoraggiavano l'avvio delle procedure di conciliazione e arbitrato, il cui esito, dati i tempi, era tutt'altro che garantito.

Per arrivare a un nuovo accordo interconfederale in tema di licenziamenti (individuali) dobbiamo aspettare il 29 aprile 1965. Il quadro dei contraenti è nuovamente cambiato (a favore dei lavoratori) perché questa volta si erano staccate da Confindustria le organizzazioni rappresentative delle imprese a partecipazione statale (indebolendo così il fronte padronale), mentre i tre sindacati dei lavoratori avevano riacquisito da qualche anno una sostanziale unità d'azione. Anche il quadro economico era cambiato: siamo negli anni del "miracolo", della crescita economica e della piena occupazione. Nonostante ciò, rispetto all'accordo del 1950 le novità erano relativamente poche:<sup>19</sup> venivano affermati esplicitamente i principi (*i*) che il licenziamento individuale poteva avvenire solo per "giusta causa" o "giustificato motivo", (*ii*) che esso doveva essere comunicato al lavoratore in forma scritta, (*iii*) che il lavoratore poteva incaricare il sindacato di avviare la procedura di contestazione, conciliazione e arbitrato, (*iv*) che l'onere della prova era a carico dell'impresa, (*v*) che l'arbitrato poteva stabilire il ripristino del rapporto di lavoro (appunto per assenza di giusta causa o giustificato motivo) ma che, al tempo stesso, l'impresa poteva decidere di sottrarsi all'obbligo di riassumere, sottoponendosi in questo caso al pagamento di una penale il cui ammontare era stabilito dal Collegio arbitrale.

L'importanza dell'accordo del 1965 è di essere servito da base per il primo importante intervento legislativo in materia di licenziamenti, ossia la legge 604/66 (conosciuta anche come *legge sulla "giusta causa"*), la quale, nel suo articolo 1, stabilisce che «nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato, [...] il licenziamento del prestatore di lavoro non può avvenire che per giusta causa ai sensi dell'art. 2119 del Codice civile o per giustificato motivo». Si ha una "giusta causa" quando si verifica una "colpa grave" del lavoratore. Il "giustificato motivo" riguarda invece i casi di grave inadempienza contrattuale da parte del lavoratore e le cosiddette *motivazioni economiche* dell'impresa (ristrutturazioni, chiusure di reparti, ecc.).<sup>20</sup> I principali cambiamenti della legge 604/66 rispetto a quanto previsto dall'accordo del 1965 riguardano (*i*) la possibilità di ricorrere al giudice del lavoro (subito oppure

<sup>19</sup>Dato quel che abbiamo appena detto sul modesto impatto dell'accordo del 1950 sulla pratica dei licenziamenti, era comunque significativo che le parti sociali concordassero sull'utilità di tornare alla normativa del 1950.

<sup>20</sup>«Il licenziamento per giustificato motivo con preavviso è determinato da un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del prestatore di lavoro ovvero da ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa» (art. 3).

se non si fosse accettato il responso del collegio arbitrale) e (ii) una notevole dilatazione dei tempi previsti per la conclusione delle vertenze. Niente di nuovo, invece, per quanto riguarda l'obbligo di riassunzione se il licenziamento avviene senza giusta causa o giustificato motivo (la legge consente ancora all'impresa di sottrarsi a tale obbligo pagando una penale). Perché l'obbligo di riassunzione diventi legge dello Stato dobbiamo attendere appunto il 1970, e l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori.<sup>21</sup>

La storia della disciplina dei licenziamenti individuali non finisce, ovviamente, con lo Statuto dei lavoratori. Prima dell'approvazione del *jobs act*, dobbiamo citare almeno tre importanti interventi legislativi: (i) la legge 196/97 (meglio nota come **legge Treu**, dal nome del ministro del lavoro del governo Dini che l'ha proposta); questa legge introduce e regola numerose forme di lavoro flessibile sottratte alla disciplina dell'articolo 18 (come il lavoro interinale) e, soprattutto, estende la possibilità di utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative (i famigerati co-co-co) come contratti atipici di lavoro subordinato; (ii) la legge 30/03 (comunemente nota come **legge Biagi**)<sup>22</sup> che accresce ulteriormente, rispetto alla legge Treu, le tipologie ammesse di contratti di lavoro flessibili e a tempo determinato;<sup>23</sup> (iii) la

<sup>21</sup> «Lo Statuto dei lavoratori [...] è il termine più diffuso con cui si definisce la legge n. 300 del 20 maggio 1970, recante “Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento”. In tutto, 41 articoli, divisi in sei titoli: il primo dedicato alla libertà e dignità del lavoratore (art 1-13), il secondo alla libertà sindacale (art 14-18), il terzo all’attività sindacale (art. 19-27), il quarto a disposizioni varie e generali (art 28-32), il quinto alle norme sul collocamento (art 33 e 34), il sesto e ultimo alle disposizioni finali e penali (art 35-41). Come si vede, si tratta di una legge molto ampia, che non a caso resta fra i principali riferimenti normativi in materia di lavoro a oltre 40 anni di distanza. Una curiosità può essere rappresentata dal fatto che quando la legge fu approvata, nel 1970 appunto, i più critici erano proprio i sindacati, che la ritenevano troppo restrittiva.[...]. L’articolo 18 prevede il reintegro dei lavoratori licenziati senza giusta causa o senza giustificato motivo nelle aziende con più di 15 dipendenti (o più di cinque nel caso delle imprese agricole). L’articolo 18 è composto da dieci commi. Fra le altre cose, prevede [...] che il giudice oltre al reintegro sancisca anche un risarcimento del danno per il licenziamento ingiusto stabilendo “un’indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell’effettiva reintegrazione”, il versamento dei relativi contributi assistenziali e previdenziali, e aggiunge che “in ogni caso la misura del risarcimento non potrà essere inferiore a cinque mensilità di retribuzione globale di fatto”. Il lavoratore ha il diritto, nel caso in cui non voglia essere reintegrato in azienda, di optare per un’indennità pari a quindici mensilità di retribuzione» (Barbara Veisz, “Riforma del lavoro: l’articolo 18 e le altre leggi italiane”, PMI, 12/2/2012).

<sup>22</sup>In realtà si trattava di una legge delega, il cui primo firmatario era l’allora ministro del lavoro Roberto Maroni. Marco Biagi era il giuslavorista che aveva appunto studiato e proposto l’impianto della legge. Venne ucciso dalle Brigate Rosse nel marzo del 2002, prima dunque dell’approvazione della legge che porta il suo nome.

<sup>23</sup>Nell’approccio della legge Biagi, le tipologie di contratti “flessibili” di lavoro subordina-

riforma dell'articolo 18 effettuata dal governo Monti (e dal ministro Fornero), che sottraeva dall'ambito di applicazione dell'articolo i licenziamenti dovuti a un giustificato motivo "oggettivo", quelli legati cioè ai problemi di funzionamento economico dell'impresa; la possibilità di ricorrere all'articolo 18 veniva limitata – oltre che, naturalmente, alla (mancanza di) giusta causa – ai soli licenziamenti per (mancanza di) giustificato motivo "soggettivo", quelli legati a un "notevole inadempimento degli obblighi contrattuali" del lavoratore.

### Qualche risposta

Questo rapido excursus ci consente di cominciare a rispondere a una delle domande poste in precedenza. L'idea dell'articolo 18, ossia la tesi che le imprese non sono libere di licenziare i propri dipendenti, che possono farlo solo invocando una giusta causa o un giustificato motivo, e soprattutto che il licenziamento è nullo se le ragioni dell'impresa non risultano provate a sufficienza, risale, come abbiamo visto, al 1947. Va sottolineato che, in quella circostanza, la normativa sui licenziamenti risultante dall'accordo serviva a rendere il sistema *più flessibile*, permettendo di superare il blocco dei licenziamenti degli anni precedenti. Le imprese accettarono quella soluzione *ob torto collo* (era comunque meglio del blocco) e non a caso si affrettarono a denunciare l'accordo non appena la rottura dell'unità sindacale modificò a loro vantaggio i rapporti di forza. In un certo senso, però, il cammino era tracciato: i meccanismi di regolazione del mercato del lavoro adottati in quegli anni ruotavano tutti attorno all'idea che occorresse *difendere i posti di lavoro esistenti*. Questo non valeva solo per i licenziamenti individuali. Valeva per la regolamentazione dei licenziamenti collettivi.<sup>24</sup> Valeva per la Cassa Integrazione Guadagni, che venne introdotta con un decreto emanato il 6 dicembre 1945 e che è rimasta in vigore, sia pure con importanti modi-

---

to che la legge Treu consentiva, in via di eccezione, vengono promosse al rango di tipologie "normali", da preferire allo stesso contratto standard a tempo indeterminato (giudicato eccessivamente rigido). Il che aiuta a capire, tra l'altro, perché la legge Biagi cercasse di scoraggiare (in controtendenza rispetto alla legge Treu) l'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative (che vennero sostituite dai contratti a progetto).

<sup>24</sup>Anche per questi licenziamenti, le basi di tutta la normativa successiva vennero poste nell'accordo interconfederale del 1947. E anche nel loro caso, la normativa stabiliva chiari limiti alla libertà d'azione delle imprese e disegnava un importante ruolo per i sindacati. Come per la normativa sui licenziamenti individuali, anche quella sui licenziamenti collettivi conobbe vari alti e bassi, a seconda dell'evoluzione dei rapporti di forza e dello stato dell'economia, ma continuò a seguire le linee guida tracciate nell'accordo del 1947. Percorrere anche questa storia sarebbe interessante e istruttivo. Non lo abbiamo fatto per ragioni di spazio e per concentrarci su quella della normativa sui licenziamenti individuali, in ossequio al forte carattere simbolico assunto dall'articolo 18.

fiche sia nel senso del suo potenziamento sia, più recentemente, nel senso del suo depotenziamento, praticamente fino all'avvento del *jobs act*.

Non vogliamo dire che l'approccio seguito in Italia per regolamentare il mercato del lavoro negli ultimi settant'anni, approccio – lo ripetiamo – che aveva al centro l'idea che fosse prioritario *difendere i posti di lavoro esistenti*, non sia altro che il risultato di una **contingenza storica**: il paese esce a pezzi da una guerra; l'emergenza impone di bloccare i licenziamenti; le necessità della ricostruzione impongono che il blocco sia superato; ottenere questo risultato richiede, per motivi di consenso sociale, l'accordo col sindacato dei lavoratori; questi ultimi fanno valere il criterio che le imprese non possono avere mano libera nei licenziamenti, in coerenza col principio, che troverà poco dopo solenne conferma nell'articolo 1 della Costituzione, che il lavoro è un valore fondante della Repubblica italiana. Il resto sarebbe seguito, quasi per inerzia (e sia pure non senza contrasti), fino a essere sancito in dettaglio dallo Statuto dei diritti dei lavoratori del 1970. C'è stato evidentemente anche dell'altro. Per esempio, l'Italia era un **paese cattolico** e difendere il lavoratore occupato (piuttosto che quello disoccupato) garantiva meglio le famiglie, soprattutto in una società in cui la partecipazione delle donne al mercato del lavoro era relativamente bassa e in cui perciò si aveva una prevalenza di famiglie monoreddito.<sup>25</sup> Un altro elemento che avuto la sua importanza è il fatto che in Italia la gestione degli interventi di regolamentazione del mercato del lavoro ha visto sempre come **protagonista** il **sindacato** dei lavoratori,<sup>26</sup> e per sua natura il sindacato tende a privilegiare gli interessi degli *insiders* (gli occupati) rispetto a quelli degli *outsiders* (i disoccupati). Non sorprende allora che la normativa che ha regolato il mercato del lavoro italiano abbia teso a tutelare maggiormente i primi rispetto ai secondi; come non sorprende, del resto, che tale normativa abbia sempre attribuito un ruolo di grande importanza al sindacato (con tutti i pregi e i difetti connessi a tale impostazione).

C'è ancora un punto da chiarire. Abbiamo visto che le imprese non erano entusiaste dell'approccio regolativo che era emerso dall'accordo del 1947 e non casualmente, perciò, si affrettarono a depotenziarlo non appena ne

<sup>25</sup>Dai dati del censimento del 1951 risulta che il tasso di attività femminile al netto dell'agricoltura (ossia la quota delle forze di lavoro sulla popolazione in età di lavoro) era circa il 25% (solo una donna su quattro era nel mercato del lavoro). Da allora le cose sono migliorate: nel 1996 si era passati al 36% (oltre una donna su tre) e nel 2013 al 53% (oltre una donna su due). Ma il confronto col resto dell'Europa resta impietoso: sempre nel 2013 nell'Unione Europea partecipavano al mercato del lavoro due donne su tre (per non parlare della Svezia, dove, alla stessa data quasi nove donne su dieci partecipavano al mercato del lavoro).

<sup>26</sup>Particolarmente significativo appare al riguardo il passaggio dall'accordo interconfederale del 1965 alla legge sulla giusta causa del 1966.

ebbero la possibilità. Eppure, quando nel corso degli anni Sessanta questo approccio (che per il sindacato aveva continuato a rappresentare una sorta di Paradiso perduto e una guida per l'azione) riemerse dall'oblio e divenne la base per le importanti iniziative legislative culminate nello Statuto dei lavoratori del 1970, le imprese finirono con l'accettarlo, con tanto di articolo 18, senza praticamente fare opposizione. Come mai? La risposta, a mio avviso, può essere trovata nella situazione economica di quegli anni. L'Italia veniva da un ventennio di sviluppo economico sostenuto, con tassi di crescita del PIL che oscillavano tra il 4% e il 5%, come mai era avvenuto in precedenza e come mai (ma allora, ovviamente, non lo si sapeva) sarebbe avvenuto in seguito. Alla vigilia del 1970 il mercato del lavoro era da tempo in condizioni di sostanziale piena occupazione, ossia – per usare la terminologia di Okun – si era chiaramente trasformato in un “mercato del venditore”. Questo cambiamento, però, non si manifestava in modo tranquillo. Sono gli anni della cosiddetta “conflittualità permanente”, che ebbe il suo episodio più famoso in quello che venne chiamato l'Autunno caldo; sono gli anni delle grandi rivendicazioni dei lavoratori, della più importante redistribuzione del reddito a loro vantaggio conosciuta dal nostro paese in tutta la sua storia. Attorno al 1970 la priorità per le imprese era diventata la “pace sociale” e, in una situazione in cui nel mercato del lavoro la domanda tendeva sistematicamente a superare l'offerta, quello dell'articolo 18 e dei vincoli ai licenziamenti era l'ultimo dei loro problemi. Lo Statuto dei lavoratori e l'articolo 18 erano benvenuti, se assieme a loro arrivava la normalizzazione dei rapporti di lavoro.

### Articolo 18 e mercato del lavoro

Se nel 1970, per i motivi appena visti, la disciplina dei licenziamenti imperniata sull'articolo 18 non poneva problemi alle imprese, ne avrebbe però cominciati a porre in seguito quando, una decina d'anni dopo, le imprese italiane si trovarono a dover affrontare una profonda ristrutturazione industriale.<sup>27</sup> Per capire la natura di questi problemi, dobbiamo ricorrere a un

<sup>27</sup>La regolazione, qualsiasi regolazione, presenta sempre dei costi intrinseci, indipendenti cioè dai suoi contenuti concreti. Il principale è rappresentato dal fatto che ogni normativa che interviene nel funzionamento di un mercato complesso come quello del lavoro, per la sua stessa natura, introduce in quel mercato degli elementi di rigidità. Per quanto possa essere disegnata secondo l'obiettivo di promuovere l'efficienza e la flessibilità (ma sappiamo che così può non essere, visto che la regolazione del mercato ha senso se tiene conto anche di altri obiettivi), la normativa è per forza di cose incapace di prevedere gli effetti sul mercato del manifestarsi di uno shock esogeno, il quale, per definizione, è imprevedibile. Particolarmente rilevanti sono gli shock di lunga durata, quelli persistenti o permanenti, per i quali appare più adeguato il termine “innovazioni” utilizzato al riguardo dagli studiosi. Insomma è inevitabile che la normativa irrigidisca i meccanismi con cui i

po' di teoria economica per mettere in luce un grave inconveniente dell'articolo 18 (dal punto di vista delle imprese) e una sua importante conseguenza sul funzionamento del mercato del lavoro. Per farla breve, i vincoli che la normativa poneva alla possibilità di licenziare implicavano un *aumento del costo unitario del lavoro* e, soprattutto, ne rendevano il *livello più incerto*. Un'impresa razionale che deve decidere se assumere un lavoratore con un contratto di lavoro standard a tempo indeterminato (quello appunto che ricade nella fattispecie dell'articolo 18) deve mettere nel conto la probabilità che, per giusta causa o giustificato motivo, quel rapporto di lavoro si interrompa e perciò, al momento della decisione, deve considerare anche i costi associati alla procedura per mettere fine al rapporto (*firing costs*). Si deve tener presente, però, che l'ammontare di questi *firing costs* è *incerto*, non solo nel senso ovvio che esso dipende dalla probabilità che si verifichi il licenziamento,<sup>28</sup> ma – il che è molto più importante – nel senso che esso dipende dalla *durata* e dall'*esito* del processo cui ricorre il lavoratore che si oppone al licenziamento. Con l'ulteriore complicazione, sempre ragionando dal punto di vista dell'impresa, che nel caso che il giudice dia ragione al lavoratore e quest'ultimo opti per il reintegro del posto di lavoro invece che per l'indennizzo monetario, l'impresa non solo non può liberarsi del lavoratore, ma deve corrispondergli tutti gli arretrati. Da questo punto di vista la normativa dello Statuto dei lavoratori rappresenta un evidente peggioramento rispetto, per esempio, a quella prevista dall'accordo del 1947, la quale – lo ricordiamo – stabiliva che la procedura di arbitrato dovesse concludersi entro dieci giorni, un tempo incomparabilmente inferiore alla durata media di un processo davanti al giudice del lavoro.

Forse, però, il principale difetto (sempre dal punto di vista delle imprese) dell'articolo 18 è connesso a un problema di *informazione asimmetrica* che caratterizza il mercato del lavoro:<sup>29</sup> al momento in cui l'impresa deve assumere il lavoratore non ne conosce le caratteristiche; non sa quanto il lavoratore sia abile (il livello della sua produttività marginale), quanto sia capace di apprendimento e addestramento, quanto sia propenso a impegnarsi nello svolgimento dei suoi compiti (quale sia, cioè, il livello atteso dell'*effort*).

---

mercati (l'autonomia delle parti) reagiscono alle innovazioni, e per questo motivo rallenti i processi che consentono di pervenire a un nuovo equilibrio (di *medium run*) dei mercati. Detto in altre parole, ogni volta che si manifesta un'innovazione, la precedente normativa di regolazione del mercato invecchia; e ciò fa emergere degli ostacoli alla capacità del mercato di reagire per adeguarsi a quell'innovazione (cfr. Lamelas, Rodano, 2005, p. 140).

<sup>28</sup>Questo aspetto dell'incertezza del *firing cost* è facilmente gestibile dall'impresa con un semplice calcolo attuariale.

<sup>29</sup>Si tratta di un problema studiato negli anni Settanta del secolo scorso da Michael Spence, che per queste sue ricerche ottenne, in seguito, il Premio Nobel per l'economia.



Il punto è che l'impresa deve decidere se assumere o no il lavoratore *prima* di conoscere queste caratteristiche.<sup>30</sup> Poco male (sempre dal suo punto di vista) se l'impresa, una volta che si sia resa conto di aver fatto una scelta sbagliata, sia in grado di ritornare sui suoi passi e possa liberarsi del lavoratore, licenziandolo senza costi (o con costi trascurabili). Ma questa flessibilità è proprio ciò che l'articolo 18 impedisce. In generale l'impresa non ha alcuna intenzione di liberarsi dei lavoratori di cui conosce (e apprezza) le caratteristiche.<sup>31</sup> È questo uno dei motivi per cui anche le imprese preferiscono il contratto di lavoro standard a tempo indeterminato. L'impresa vorrebbe invece liberarsi dei lavoratori che, dopo essere stati assunti, mostrano di non disporre delle caratteristiche sperate (in termini di abilità, capacità di apprendimento ed *effort*).

Mi si potrebbe ragionevolmente contestare che questo modo di descrivere il rapporto di lavoro tra l'impresa e i suoi dipendenti è troppo "roseo". È innegabile, infatti, che i licenziamenti non colpiscono solo gli incapaci e gli sfaticati. Qui si entra però nel campo dei licenziamenti individuali per giustificato motivo "oggettivo" (quello che non dipende dalle caratteristiche del lavoratore ma dai problemi economici dell'impresa), e dei licenziamenti collettivi. Due osservazioni al riguardo: (i) qualunque impresa (per lo meno qualunque impresa che abbia intenzione di restare sul mercato e fare profitti) che debba liberarsi di un dipendente in esubero e *possa* scegliere tra liberarsi di un lavoratore incapace (o sfaticato) e uno capace (o impegnato) non avrebbe dubbi sulla propria scelta; il punto è che, spesso, non ha questa possibilità; (ii) nella pratica dei licenziamenti collettivi (o anche individuali per motivi economici) molto spesso vige un "contratto implicito" tra impresa e lavoratori, nel senso che l'una e gli altri sono consapevoli che l'impresa (quando le circostanze lo consentiranno) sceglierà di preferenza di riassumere i lavoratori che aveva in precedenza licenziato, proprio perché ne conosce già le caratteristiche di capacità ed *effort*.<sup>32</sup>

<sup>30</sup>Naturalmente, per favorire il loro incontro (*match*) imprese e lavoratori possono servirsi di svariati strumenti di *screening* e di *signalling*, ma si tratta sempre di strumenti imperfetti e costosi.

<sup>31</sup>Normalmente, all'impresa il lavoro *serve*. È un input che le occorre per produrre (e fare profitti) e proprio per questo l'impresa è disposta a *pagare* per ottenere quest'input. La rappresentazione dell'imprenditore come soggetto cinico e spregiudicato che non aspetta altro che licenziare i propri lavoratori è francamente grottesca (fermo restando che un imprenditore che fa bene il *suo* mestiere cerca di liberarsi dei lavoratori *improduttivi* e/o *in eccesso*).

<sup>32</sup>Merita di segnalare che nel più volte citato accordo interconfederale del 1947, per quanto riguarda la regolamentazione dei licenziamenti collettivi la pratica di riassumere prioritariamente i dipendenti licenziati non appena le condizioni economiche lo avessero consentito era esplicitamente menzionata come parte dell'accordo.

C'è un classico risultato della teoria economica che identifica l'informazione asimmetrica come una delle cause di fallimento del mercato (*market failure*): la sua presenza ha l'effetto di ridurre il numero delle transazioni rispetto a quelle che sarebbero possibili e convenienti in sua assenza (Akerlof 1970). Questo risultato si applica anche al mercato del lavoro ed è tanto più rilevante quanto maggiore è il livello dei *firing costs* che – come abbiamo visto – hanno l'effetto di rendere *meno reversibile* la scelta dell'impresa di assumere un nuovo lavoratore e quindi più costoso l'effetto dell'informazione asimmetrica al momento dell'assunzione. La conseguenza è che un regime di regolazione come quello basato sull'articolo 18 ha l'effetto di *scoraggiare le assunzioni*. Questo effetto è trascurabile in situazioni di crescita economica sostenuta e di pieno impiego, in cui l'offerta di lavoro è scarsa rispetto alla domanda; ma diventa rilevante quando la crescita rallenta. Le imprese, cioè, tendono a considerare il lavoro come un input fisso con tempi di sostituzione (*turnover*) relativamente lenti e – come abbiamo visto – incerti. Questo fatto le induce, a parità di condizioni (prezzi relativi) a privilegiare tecniche più *capital intensive*.

Non stiamo parlando solo di una possibilità teorica, ma di un fenomeno che trova un inquietante riscontro nei dati. Nei trent'anni che vanno dal 1970 al 2000 osserviamo, al netto delle inevitabili oscillazioni cicliche e congiunturali, due tendenze: (i) la diminuzione dell'elasticità dell'occupazione rispetto al PIL;<sup>33</sup> (ii) la tendenza alla crescita del tasso di disoccupazione, che poco prima del inizio del secolo raggiunge il suo precedente massimo storico (prima di quello attuale).<sup>34</sup> È chiaro che in quei trent'anni è successo di tutto,<sup>35</sup>

---

Un'altra cosa che merita di essere segnalata è che nel nostro paese la pratica dei contratti impliciti è stata sostituita dalla Cassa integrazione guadagni. Per un altro verso è stata impedita a lungo (oggi le cose sono cambiate) dalle clausole del sistema del Collocamento, che privilegiava la *chiamata numerica* rispetto a quella *nominativa*.

<sup>33</sup>L'elasticità dell'occupazione rispetto al PIL è il rapporto tra la variazione percentuale dell'occupazione e la variazione percentuale del PIL. Essa misura appunto di quanto aumenta l'occupazione per ogni punto di crescita del prodotto lordo (essa misura anche il coefficiente angolare della curva di Okun). Tra il 1963 e il 1979 tale valore era stato 0,14 (come dire che un aumento di 100 punti di PIL fa aumentare l'occupazione di 14 punti). Tra il 1979 e il 2000 esso crolla a 0,087.

<sup>34</sup>Precisamente esso raggiunge l'11,4% nel 1998.

<sup>35</sup>Un elenco incompleto: (i) la citata grande rottura distributiva verificatasi all'inizio degli anni Settanta (un fenomeno che ha riguardato non solo l'Italia ma quasi tutti i paesi del mondo sviluppato); (ii) la dinamica dei prezzi delle materie prime culminate nelle due grandi crisi petrolifere all'inizio e alla fine degli anni Settanta; (iii) lo shock negativo di produttività (sempre nei primi anni Settanta ma con conseguenze fortemente persistenti); (iv) l'inflazione (siamo sempre negli anni Settanta) e le sue conseguenze sulla dinamica dei salari nominali; (v) la ristrutturazione industriale degli anni Ottanta; (vi) le varie crisi dei regimi di tasso di cambio (nel 1971 finisce il sistema di Bretton Woods, e la lira svaluta;

sicché attribuire tutte le responsabilità al regime di *firing costs* vigente nel mercato del lavoro sarebbe tanto parziale quanto ingeneroso. Ma che quel regime abbia contato è indubbio. La miglior prova di quest'ultima affermazione la possiamo trovare negli effetti dei tentativi di riforma (parziale) di quel regime adottati alla fine del secolo scorso e all'inizio di questo secolo.

### Riforme al margine e mercato del lavoro duale

Come affermano le nozioni di base di teoria economica, di fronte a un cambiamento dell'ambiente in cui operano (di quello che in gergo viene chiamato l'insieme delle possibilità di scelta) i soggetti reagiscono cercando di effettuare le scelte più razionali possibili nel nuovo ambiente.<sup>36</sup> Perciò, in una situazione in cui la normativa scaturita dallo Statuto dei lavoratori irrigidiva le possibilità d'uso della forza lavoro da parte delle imprese, queste ultime hanno reagito cercando di recuperare altrove i margini di flessibilità perduti. Per un verso – come abbiamo accennato poco sopra – hanno adottato alternative tecnologiche che sostituivano parte della forza lavoro con macchine.<sup>37</sup> Per un altro verso, hanno cercato di recuperare margini di flessibilità nell'uso del lavoro per vie traverse, ossia adottando forme di contrattazione atipiche, alternative al contratto standard a tempo indeterminato, e che proprio per questo consentivano di aggirare la normativa dell'articolo 18.

Le riforme del mercato del lavoro adottate alla fine del secolo scorso e all'inizio di questo secolo, le citate leggi Treu (1997) e Biagi (2003), hanno avuto proprio l'obiettivo di rendere più agevole e più diffusa la pratica di ricorrere ai *contratti atipici*, che le imprese avevano già cominciato ad adottare forzando e distortendo l'uso di forme di contrattazione già presenti nell'ordinamento (si pensi alle collaborazioni coordinate e continuative e ai contratti a tempo determinato).

---

nel 1992 finisce l'esperienza dello SME, e la lira svaluta nuovamente); (vii) la forte spinta recessiva provocata dal processo di convergenza delle economie dell'Eurozona un vista della moneta unica; (viii) la globalizzazione e l'emergere nei mercati di nuove potenze economiche, con notevole competitività di costo soprattutto nei mercati tradizionali; e l'elenco potrebbe continuare.

<sup>36</sup>Come amano dire gli economisti, i soggetti risolvono problemi di *massimo vincolato*, dove l'*ambiente fa parte* appunto del complesso *dei vincoli* che devono essere rispettati.

<sup>37</sup>È chiaro che il processo di meccanizzazione rappresenta una tendenza di lunghissimo periodo che permea tutta la storia del capitalismo. Il principale motore di questa tendenza è costituito dalle enormi possibilità di accrescere, per questa via, la produttività del lavoro. La tendenza alla meccanizzazione non può essere ricondotta, perciò, solo all'insorgere di problemi di rigidità nell'uso della forza lavoro. Resta il fatto, tuttavia, che nell'Italia dei primi anni Ottanta la ristrutturazione industriale è stata alimentata anche da problemi del genere.

La legge Treu e la legge Biagi sono esempi di **riforme al margine**: invece di affrontare di petto i problemi associati alle forme di regolamentazione del contratto di lavoro standard a tempo indeterminato, consentono alle imprese di assumere lavoratori con forme di contrattazione che accrescono la flessibilità dell'uso della forza lavoro perché prive di *firing costs*. Abbiamo già avuto modo di sottolineare alcune differenze nei contenuti e nell'impostazione tra questi due interventi legislativi.<sup>38</sup> Qui ci interessa mettere in luce alcuni loro effetti sulle caratteristiche e sul funzionamento del mercato del lavoro.

Innanzitutto esse hanno avuto l'effetto di segmentare il **mercato del lavoro** facendogli assumere una natura **duale**. Da un lato abbiamo i lavoratori assunti con *contratti standard a tempo indeterminato*, quello che fino ad allora era stato il tipo normale di contratto. Dall'altro abbiamo i lavoratori assunti con le varie tipologie di *contratti atipici*. La prima categoria di lavoratori gode di maggiori protezioni: non solo quelle fornite dall'articolo 18, per cui essi possono essere licenziati solo per giusta causa o giustificato motivo; ma anche altre forme di protezione connesse per esempio al regime sanitario (si pensi solo alla condizione delle lavoratrici madri, o alla normativa sulle assenze per malattia) e previdenziale (si pensi all'ammontare e alla distribuzione dei contributi versati a questo scopo), cui si aggiungono vantaggi indiretti, come per esempio un più agevole accesso al mercato del credito. Nel mercato duale, a questa fascia di **lavoratori protetti** si affianca una fascia (crescente, come vedremo tra poco) di **lavoratori precari**, i quali non solo non dispongono dello scudo dell'articolo 18 (il rapporto di lavoro è di breve durata, cessa con la scadenza del contratto e può prolungarsi solo se l'impresa decide di rinnovarlo), ma risultano assai meno tutelati anche sotto gli altri profili, come quello sanitario, quello previdenziale e quello dell'accesso al credito.

Naturalmente è sempre meglio un lavoro precario che essere disoccupati, soprattutto in un mercato del lavoro che, dagli ultimi anni del secolo scorso,

---

<sup>38</sup>Vedi p. 12 e nota 23. Anche sotto il profilo della loro natura di "riforme al margine" vanno sottolineate alcune differenze tra le due leggi. Questa etichetta si attaglia perfettamente alla legge Treu. Il suo obiettivo non era quello di cambiare radicalmente le regole del mercato del lavoro ma, appunto, solo quello di fargli guadagnare un po' di flessibilità estendendo e legittimando le possibilità d'uso di forme contrattuali fino ad allora marginali. L'etichetta si attaglia un po' meno, almeno nelle intenzioni, alla legge Biagi la cui finalità era quella di una trasformazione più profonda del mercato del lavoro, ridimensionando lo spazio del contratto standard e accrescendo lo spazio per forme di contrattazione più flessibili e giudicate per questo più "moderne". Il modello cui si ispiravano i promotori di questo tipo di normativa era quello del mercato del lavoro americano, dove la disoccupazione è in media più bassa perché la creazione e la distruzione di posti di lavoro avvengono in modo molto più rapido. Per una valutazione più approfondita della legge Biagi si rinvia a Rodano 2004 e a Lamelas, Rodano 2005 (entrambi scaricabili all'indirizzo <https://sites.google.com/site/giorgiorodano/ricerca/pubblicazioni-degli-ultimi-anni>)

è tornato ad assumere spiccate caratteristiche di *mercato del compratore*. Questo spiega – ed è il secondo effetto delle riforme al margine che vogliamo sottolineare – il “successo” e la diffusione dei contratti atipici per la creazione di nuovi posti di lavoro. Nei primi otto anni del nuovo secolo, fino all’avvento della Grande Recessione internazionale del 2008, il *tasso di disoccupazione* in Italia riprende a scendere e alla fine del periodo si è praticamente *dimezzato* rispetto ai livelli toccati nel 2000. Questo risultato è largamente dovuto, appunto, alla diffusione dei contratti atipici. Insomma, una parte significativa della nuova occupazione è costituita da lavoratori precari. Dopo il 2008, come sappiamo, la disoccupazione ha ripreso drammaticamente a salire, fino a raggiungere proprio nei mesi scorsi il suo nuovo massimo storico. Ma il peso dei lavoratori precari nel mercato del lavoro ha continuato a crescere.<sup>39</sup>

E questo fatto, come ora cercheremo di mostrare, ha avuto anche una rilevante implicazione macroeconomica. A partire dal 2000 si entra in una fase in cui l’elasticità dell’occupazione rispetto al PIL torna a essere più alta rispetto a quella dei decenni precedenti (esplode fino a raggiungere il livello “mostruoso” di 2). Ma questo risultato non è dovuto a una fase di crescita economica con associata una vivace creazione di posti di lavoro. Anzi, a partire dal 2000 la dinamica del PIL è stata assai contenuta (tra il 2000 e il 2008 la variazione percentuale cumulata del PIL in termini reali è stata del 6,1%, ossia largamente meno dell’1% annuo). Di conseguenza si è avuto anche un ristagno della crescita della produttività media del lavoro.<sup>40</sup> Le cause di questa tendenza alla stagnazione dell’economia italiana (il cui inizio precede di vari anni lo scoppio della Grande Recessione del 2008) sono complesse. Ma un ruolo non trascurabile è stato giocato anche dalla trasformazione del mercato del lavoro in senso duale.

Prima di procedere, domandiamoci perché il contratto di lavoro standard a tempo indeterminato si è affermato, e non solo in Italia, come la forma di contratto preferita, dai lavoratori e anche dalle imprese, per gestire i rapporti di lavoro. La risposta è che esso consente alle imprese di investire sul lavoratore, per esempio sostenendo costi di addestramento (*training*) che ne

---

<sup>39</sup>Come ha scritto recentemente Pietro Ichino, «nell’ultimo quinquennio, il numero dei nuovi contratti di lavoro stipulati in Italia è stato di circa dieci milioni ogni anno: questo dato impressionante, fornito dal Sistema delle Comunicazioni Obbligatorie del ministero del Lavoro, è la conseguenza del fatto che per cinque sestimi si è trattato di contratti a termine, molti dei quali venivano rinnovati tra le stesse parti più volte in un anno; oppure del fatto che l’impresa, per non assumere una persona in forma stabile, era costretta ad assumere in sequenza due o tre persone diverse sullo stesso posto nell’arco di un anno» (P. Ichino, “Gli errori da non compiere nella valutazione del jobs act” (30/3/2015), scaricabile all’indirizzo <http://www.pietroichino.it/?p=351169>).

<sup>40</sup>O, meglio, la produttività media osservata del lavoro è *diminuita*, essendo passata, tra il 2000 e il 2008 da 100 a 93,7.

accrescano la produttività, e consente al lavoratore di investire sull'impresa, capitalizzando l'*effort* e il *learning by doing* in aumenti retributivi sotto forma di premi di produzione e di scatti di anzianità. Insomma, il contratto di lavoro standard a tempo indeterminato crea le condizioni migliori per fidelizzare il lavoratore all'impresa e viceversa, perché gli *investimenti specifici* consentiti dalla durata attesa del rapporto consentono all'uno e all'altra di accrescere il proprio reddito grazie all'aumento della produttività del lavoro. Ogni volta che si separa da un lavoratore addestrato e produttivo l'impresa perde un *asset*; e lo stesso avviene per il lavoratore, che quando si separa dall'impresa perde tutti i vantaggi accumulati grazie alla sua *seniority*.

Come abbiamo avuto modo di vedere, il livello dei *firing costs* associato alla normativa dello Statuto dei lavoratori è divenuto nel corso degli anni incompatibile con le esigenze di flessibilità nell'uso della forza lavoro richieste dall'evoluzione dei mercati nel corso degli ultimi decenni. Ma la soluzione dei contratti atipici e del mercato del lavoro duale ha avuto l'effetto di "buttare via il bambino assieme all'acqua sporca". In un contratto di lavoro a tempo determinato (tanto più se di breve durata) non ha senso per l'impresa investire sul lavoratore (spendere per addestrare un dipendente avrebbe il significato, molto spesso, di regalare un *atout* alla concorrenza); e al tempo non ha senso per il lavoratore investire nell'impresa (se, per definizione, non c'è un'attesa di *seniority* in cui capitalizzare il proprio *effort* e il proprio *learning by doing*, che senso ha impegnarsi?). La conseguenza di tutto ciò è il ristagno della produttività (con quel che ne segue).

### **Per una riforma del mercato del lavoro all'altezza dei problemi**

L'aspirazione di coloro che hanno promosso la legge Biagi, il regime che ha regolato il mercato del lavoro nel primo quindicennio di questo secolo, era, in un certo senso, quella di trasformare il mercato del lavoro italiano rendendolo più simile a quello americano. Quest'ultimo, però, non è un mercato duale. I rapporti di lavoro sono regolati da contratti standard a tempo indeterminato, ma appunto con un livello molto basso di *firing costs*. Nel mercato del lavoro americano, la convenienza per i lavoratori a effettuare investimenti specifici è legata a tre meccanismi: (i) la disciplina legata al rischio sempre presente di finire disoccupati (Shapiro, Stiglitz 1981); (ii) i salari efficienza, in pratica il riconoscimento di un differenziale retributivo associato alla produttività; (iii) i contratti impliciti, che danno la prospettiva della durata del contratto nonostante la possibilità di interruzioni periodiche ma, appunto, temporanee. E sono gli stessi motivi che spiegano la convenienza di effettuare investimenti specifici anche da parte delle imprese. Tutto ciò rende il mercato del lavoro americano relativamente efficiente. Il rovescio della medaglia è che i livelli di

tutela dei lavoratori sono estremamente bassi. E non è un rovescio di poco conto.

Fermo restando che quel che si è prodotto in Italia è comunque molto lontano dai modi di funzionare del mercato del lavoro americano, c'è da chiedersi che senso abbia assumerlo come modello. Notiamo innanzitutto che in nessun paese europeo i mercati del lavoro funzionano con caratteristiche simili a quelle americane. Nei paesi europei le regolamentazioni nei mercati del lavoro sono molto più "invasive" e hanno la finalità esplicita di **proteggere i lavoratori**. I modi con cui tale obiettivo viene realizzato possono essere molto diversi: nei paesi mediterranei (e cattolici) il criterio prevalente è quello di *proteggere il posto* del lavoratore occupato; nei paesi nordici (e protestanti) il criterio prevalente è quello di *proteggere il reddito del disoccupato* e di *promuovere il suo reinserimento* nel mercato.<sup>41</sup> Entrambi i criteri presentano pregi e difetti, come del resto è inevitabile che sia in qualsiasi sistema di regolazione del mercato che non abbia come fine esclusivo il conseguimento dell'efficienza. L'importante è che i vantaggi, in termini di incremento del benessere, compensino i costi sostenuti.

Nelle pagine precedenti ci siamo soffermati in dettaglio sulle caratteristiche della regolazione del mercato del lavoro in Italia. Ne abbiamo ricavato i seguenti insegnamenti: (i) il vecchio sistema di regolazione (quello basato sullo Statuto dei lavoratori) è ormai invecchiato; (ii) i tentativi di riforme al margine perseguiti negli ultimi vent'anni non hanno risolto il problema (anzi, sotto vari aspetti, hanno finito con l'aggravarlo); (iii) il contratto di lavoro a tempo indeterminato ha perso spazio (a favore dei vari contratti "atipici", al tempo stesso iniqui e inefficienti) perché gravato da un eccesso di *firing costs* (simbolicamente sintetizzati nell'articolo 18); ma i suoi vantaggi sono tali che una riforma all'altezza dei problemi dovrebbe creare le condizioni per il suo rilancio. Il nodo che va sciolto è allora il seguente: per rendere più conveniente (rispetto ai contratti atipici) l'utilizzo del contratto a tempo indeterminato occorre ridurre i *firing costs*, ma si deve trovare il modo di

---

<sup>41</sup>Questa classificazione semplifica un po' troppo il quadro. Una un pochino più articolata è la seguente, proposta qualche anno fa da Bertola e Boeri: «*Scandinavian* countries feature extensive fiscal intervention in labor markets, based on a variety of "active" policy instruments, substantial tax wedges, and relatively extensive employment in the public sector. Unions' presence in the workplace and involvement in the setting and administration of unemployment benefits generates compressed wage structures. *Anglo-Saxon* countries are characterized by weak unions, relatively wide and increasing wage dispersion and relatively high incidence of low-pay employment, half-a-way between Europe and the US. *Continental European* countries rely extensively on non-employment benefits, and *Mediterranean* countries on employment protection and early retirement provisions to exempt segments of the working age population from participation in the labor market» (Bertola, Boeri 2001).

farlo salvaguardando l'obiettivo per cui quei *firing costs* sono stati introdotti (fin dal lontano 1947), che era quello di tutelare i lavoratori.

### Luci e ombre del *jobs act*

È questo il quadro in cui si colloca l'ultima riforma italiana del mercato del lavoro, quella del *jobs act*. Si tratta di una riforma ambiziosa, a spettro ampio, che riguarda una grande quantità di argomenti.<sup>42</sup> Non potendo occuparci di tutto, ci limiteremo a una sola questione: possiamo dire che questa riforma affronta correttamente il problema di efficienza del mercato e di tutela dei lavoratori nei termini in cui lo abbiamo appena esposto? Se ne consideriamo l'*impostazione generale*, la risposta è positiva (e qui di seguito cercheremo di argomentarla). Come spesso succede, però, il diavolo si nasconde nei dettagli. Se, allora, consideriamo la *realizzazione* della riforma, emerge una serie di punti problematici (su cui pure cercheremo di dire qualcosa).

**Le luci.** Qualche pagina fa (cfr. p. 8) abbiamo sintetizzato in quattro punti i capisaldi della riforma: promozione dei *contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti* per i nuovi assunti,<sup>43</sup> estensione delle categorie di soggetti che hanno diritto ai *sussidi di disoccupazione*, aumento della dimensione di questi sussidi, potenziamento degli istituti che promuovono l'incontro (*match*) tra lavoratori e imprese, ossia cercano di rendere più rapido ed efficace il processo di trasformazione dei posti *vacanti* in posti *occupati*. La prospettiva è quella di un cambiamento profondo, sia rispetto al regime (*de iure*) dello Statuto dei lavoratori sia rispetto al regime (*de facto*) della Legge Biagi. L'idea è quella di avviare (gradualmente ma chiaramente) il mercato

---

<sup>42</sup>Il *jobs act* – ossia la legge delega (n. 184/2014) e i successivi decreti attuativi – «interviene su vasti ambiti del diritto del lavoro: ammortizzatori sociali; politiche attive; semplificazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro; riordino delle forme contrattuali; tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. Inoltre, fatte salve poche indicazioni circostanziate (la previsione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, la possibilità di “demansionamenti”), delinea principi e criteri direttivi generali, potenzialmente di grande portata. In tema di ammortizzatori sociali afferma che lo scopo è “assicurare un sistema di garanzia universale, per tutti i lavoratori, con tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori”. [...] Il Jobs Act fa intravedere, dunque, la propensione, o comunque la possibilità, di approdare a un quadro profondamente rinnovato, ad un tempo lungimirante ed equilibrato, della normativa sul lavoro» (Ugo Trivellato, *Menabò di Etica ed Economia*, 18/2015). Il lavoro di Trivallato contiene una ricca analisi, con molti spunti critici, del provvedimento.

<sup>43</sup>Per coloro che il contratto a tempo indeterminato lo hanno già continua a valere il vecchio sistema di tutele, compreso l'articolo 18.



del lavoro italiano verso l'assetto regolativo (di tipo scandinavo) della *flexsecurity*,<sup>44</sup> e di superare perciò l'attuale struttura duale, in cui una minoranza sempre più ristretta di lavoratori vede ancora garantita una tutela rigida del proprio posto di lavoro e una maggioranza sempre più ampia non dispone di alcuna tutela, neppure di quelle (come nel mercato americano) associate a contratti di lavoro a tempo indeterminato senza *firing costs*.

A molti, soprattutto nell'ambiente dei sindacati, questa prospettiva di cambiamento non piace. La bollano come un modo per realizzare un drastico ridimensionamento delle conquiste ottenute in passato dai lavoratori, come un ritorno indietro, alla situazione dei primi anni Cinquanta del secolo scorso, quando (come abbiamo visto) i diritti dei lavoratori erano molto più ridotti.<sup>45</sup> Semplificando con l'accetta gli argomenti di chi si è opposto alla riforma, i punti focali della critica sono molto chiari: (i) nel regime di *flexsecurity* postulato dal *jobs act* è più facile perdere il proprio posto di lavoro; (ii) la riforma del *jobs act* non è in grado di creare nuovi posti di lavoro; perché ci sia più lavoro occorre che cresca la domanda aggregata; e se quest'ultima cresce in una misura tale per cui le imprese hanno bisogno di nuovi lavoratori, i vincoli dell'articolo 18 diventano l'ultimo dei loro problemi. Senza dubbio, c'è del vero in queste critiche. Ma, a mio avviso, né l'una né l'altra centrano il punto.

Per rispondere alla prima critica, si può osservare che in regime di *flexsecurity* è anche più facile trovare un nuovo lavoro (che può anche essere quello vecchio, se quest'ultimo, cambiate le circostanze, si rende nuovamente disponibile). E, soprattutto, si deve sottolineare che il lavoratore disoccupato non è abbandonato a se stesso: lo Stato si preoccupa di garantirgli un reddito (un sussidio) e lo accompagna nella ricerca di una nuova posizione. Del tema oggetto della seconda critica ci siamo occupati a lungo nelle pagine

---

<sup>44</sup>Il termine "flexsecurity" è entrato ormai nel lessico della lingua italiana. Nel vocabolario dei neologismi della Treccani troviamo la seguente definizione: «Strategia politica che si propone di favorire, nello stesso tempo, la flessibilità del mercato del lavoro e la sicurezza sociale, soprattutto a vantaggio delle categorie più deboli dei lavoratori».

<sup>45</sup>All'obiezione che le conquiste e i diritti di cui parlano sono ormai appannaggio di un numero sempre più ristretto di lavoratori, i difensori del regime del 1970 rispondono coerentemente, che una riforma "seria" dovrebbe appunto estendere quelle conquiste e quei diritti a *tutti* i lavoratori, a cominciare da quelli delle imprese con meno di 15 dipendenti. Decisamente meno chiare sono le loro spiegazioni delle trasformazioni del regime di contrattazione verificatesi negli ultimi decenni, dal contratto a tempo indeterminato ai contratti atipici. La critica (corretta ma, come abbiamo visto, decisamente incompleta) che la legislazione ha favorito tale tendenza li spinge verso soluzioni di tipo "proibizionistico" (vietare certi tipi di contratti) che in alcuni casi sono ragionevoli (l'abolizione di molte fattispecie di contratti a progetto e delle false partite IVA è, del resto, prevista anche dal *jobs act*) ma in altri sanno un po' di battaglia contro i mulini a vento.

precedenti: è chiaro che l'occupazione cresce in modo non episodico solo se (e quando) le imprese hanno bisogno di lavoro e perciò solo se (e quando) il livello della domanda aggregata sostiene l'attività produttiva e la crescita economica; ed è chiaro che, quando si danno stabilmente queste circostanze, il regime dei licenziamenti (qualunque regime, anche il più restrittivo) non è un ostacolo rilevante. Il problema è che non siamo più nella *golden age* degli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, e probabilmente non sperimentiamo più in futuro tassi di crescita dell'economia così sostenuti.<sup>46</sup> La questione diventa allora: quali regole del mercato del lavoro sono più adatte in situazioni di bassa crescita?

Come abbiamo cercato di argomentare nelle pagine precedenti, non sono adatte a questo compito né le regole dello Statuto del 1970, né quelle della "deregulation duale" promossa dalle riforme realizzate attorno al 2000. Le esigenze dell'efficienza richiedono sia un uso flessibile della forza lavoro sia una durata ragionevole del rapporto di lavoro (sembra quasi un ossimoro); e le esigenze di protezione dei lavoratori richiedono che vengano tutelate sia le posizioni degli occupati sia i redditi e le prospettive dei disoccupati. Per realizzare il difficile equilibrio tra queste esigenze, una strategia basata sul potenziamento dei sussidi e degli istituti di *matching* e sulla promozione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti si configura come un compromesso ragionevole. Tale fattispecie contrattuale, infatti, affronta il nodo di liberare il contratto a tempo indeterminato – il più vantaggioso, come abbiamo visto, sia per le imprese che per i lavoratori – da quell'eccesso di *firing costs* che ne aveva provocato il declino, in Italia, negli ultimi decenni. I costi di licenziamento sono bassi nella fase iniziale del rapporto e crescono con la *seniority*. Ne consegue un duplice vantaggio: (i) le imprese non pagano in modo sproporzionato gli effetti di scelte di reclutamento rivelatesi sbagliate a causa dell'informazione asimmetrica; (ii) imprese e lavoratori sono incentivati entrambi a effettuare investimenti specifici che consentono di accrescere produttività e retribuzioni man mano che si prolunga la durata del rapporto.

Resta vero, naturalmente, che, col nuovo regime, per le imprese licenziare sarà più facile. Per farlo sarà sufficiente che esse paghino il costo previsto per l'anzianità del dipendente di cui intendono liberarsi. Questo spiega appunto la scelta di estendere e potenziare i sussidi di disoccupazione e di rafforzare gli istituti di *matching*. Ma a mio avviso appare particolarmente rilevante l'affermazione di principio (e messa in pratica) che per le imprese il *licenziamento* è sì *possibile* ma è *costoso*. Un costo, va aggiunto, di dimensioni certe, non soggetto all'alea dei risultati e dei tempi di un processo giudiziario. Il

---

<sup>46</sup>Per esempio, Piketty (*Il capitale nel ventunesimo secolo*) prevede per tutte le economie avanzate, un futuro prolungato di crescita modesta (cfr. ).

ricorso al giudice resta possibile: per l'impresa se vuol far valere la giusta causa del licenziamento e risparmiare il costo; per il lavoratore, se ritiene illegittimo il licenziamento. Ritengo che la riduzione dei casi in cui si finisce davanti al giudice per definire i termini della conclusione del rapporto di lavoro non rappresenti un passo indietro sul fronte della tutela dei diritti e della dignità del lavoro, ma un passo avanti.<sup>47</sup> Il rapporto di lavoro, e le modalità della sua eventuale conclusione anticipata diventano più trasparenti. E comportano anche un significativo guadagno di efficienza, il che non guasta.

Da quanto detto finora, dovrebbe risultare chiaro che l'obiettivo della riforma del *jobs act* non è, e non potrebbe essere, quello di creare nuovi posti di lavoro ma, appunto, quello di modificare la composizione dei contratti a favore di quelli a tempo indeterminato (a tutele crescenti). Come abbiamo visto in precedenza, negli ultimi anni – che, non dimentichiamolo, sono stati anni di crisi – sono stati creati, in media, dieci milioni di nuovi contratti di lavoro all'anno, in larga maggioranza contratti atipici (cfr. nota 39 a p. 21).<sup>48</sup> La partita del *jobs act* si gioca su questi numeri. Se riuscirà a invertire la tendenza e a far crescere la quota dei contratti a tempo indeterminato e contestualmente a far diminuire quella dei lavoratori precari si potrà parlare di un successo della riforma.<sup>49</sup>

Tanto più che, a ben vedere, saranno molto pochi i lavoratori che nel nuovo regime usufruiranno di una tutela minore. Le tutele aumenteranno, infatti, per gli attuali disoccupati, per i lavoratori attualmente occupati con contratti atipici, per i lavoratori che passeranno da un contratto atipico a uno con tutele crescenti, per tutti coloro che ottengono il loro primo lavoro. Le tutele resteranno le stesse per i lavoratori attualmente occupati con un contratto standard (per loro continueranno a valere le regole dello Statuto del 1970, con tanto di articolo 18). Le tutele diminuiranno solo per gli occupati

---

<sup>47</sup>Una critica frequentemente avanzata alla sostituzione dell'articolo 18 (per i nuovi assunti) col contratto a tutele crescenti è che questa sostituzione rappresenta un'offesa alla *dignità del lavoro* (e del lavoratore) perché l'impresa può liberarsi del lavoratore pagando una somma di denaro. Il sottinteso è che la dignità del lavoro non ha prezzo. Il che suona un po' strano visto che il rapporto di lavoro si basa proprio su un prezzo (il salario) e che, prima dell'ultima riforma, una parte significativa dei licenziamenti (tutti quelli collettivi) avveniva senza che l'impresa dovesse pagare costi rilevanti (nonostante la procedura assai macchinosa) e che un'altra parte significativa dei licenziamenti (quelli dei dipendenti delle piccole imprese) era priva della tutela dell'articolo 18. Tutto ciò per non parlare, naturalmente, della conclusione dei rapporti di lavoro regolati dai contratti atipici.

<sup>48</sup>Ovviamente ne sono stati distrutti di più, visto che la disoccupazione è cresciuta.

<sup>49</sup>I primi dati disponibili parlano di un significativo aumento dei nuovi contratti a tutele crescenti. Ma, come vedremo tra poco, questo dato è influenzato dalla contemporanea adozione di misure di decontribuzione per i giovani assunti con i nuovi contratti.

col vecchio regime che cambieranno lavoro e passeranno perciò a un contratto regolato col nuovo regime.<sup>50</sup>

**Le ombre.** Nelle pagine precedenti ho esposto i principali argomenti per cui, a mio avviso, quella del *jobs act* va considerata una riforma promettente. Questo giudizio, però, riguarda soprattutto la sua impostazione generale. Quando si scende più nel dettaglio emergono vari punti problematici, alcuni dei quali rischiano di pregiudicare, o comunque di ridimensionare, l'efficacia della riforma stessa. Vi sono problemi dovuti a come è stata disegnata la riforma. Vi sono problemi che dipendono dall'assenza di interventi integrativi che potrebbero servire ad attenuare alcune conseguenze indesiderate della riforma stessa. Vi sono problemi, infine, che dipendono dall'interazione tra il *jobs act* e altri interventi regolativi recentemente adottati. In quel che segue dirò qualcosa su alcuni di questi punti.<sup>51</sup>

Cominciamo dal *meccanismo previsto dalla legge per le tutele crescenti*. La dimensione dell'indennizzo è regolata dal decreto 23/2015. Questo prevede, in caso di sentenza che dà ragione al lavoratore, un indennizzo di due mesi di retribuzione per anno di anzianità e comunque non inferiore a quattro mesi di retribuzione e non superiore a 24 mesi (art. 3 comma 1);<sup>52</sup> ma lascia aperta la strada a una procedura consensuale in cui l'impresa offre un indennizzo di un mese di retribuzione per anno di anzianità e comunque

---

<sup>50</sup>Questo sempre che, per facilitare il passaggio, le imprese non offrano a questi lavoratori un contratto con le vecchie regole. Negli ultimi mesi episodi del genere si sono effettivamente verificati (vedi, per esempio l'accordo sindacale Novartis Farma-Alcon del marzo 2015). Un comportamento siffatto conferma che, per le imprese, l'articolo 18 è un problema solo per le prime fasi del rapporto di lavoro, mentre non riguarda lavoratori già "rodati" e conosciuti, su cui perciò sanno di poter fare affidamento.

<sup>51</sup>Ovviamente, sul tema del *jobs act* si è scritto molto. Si può, per esempio, consultare il dossier che raccoglie i contributi comparsi nel sito web Lavoce.info, intitolato, appunto, *Luci e ombre del Jobs Act* (scaricabile all'indirizzo <http://www.lavoce.info/archives/33382/luci-ombre-jobs-act/>). Un'altra lettura utile è quella dei contributi comparsi nel numero monografico sul *jobs act* comparso sul *Menabò di Etica ed Economia*, n.18/2015 (scaricabile all'indirizzo <http://www.eticaeconomia.it/temi/copertina/>).

<sup>52</sup>È interessante notare che al comma 2 dello stesso articolo troviamo scritto quanto segue: «Esclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria». In altre parole, nel *jobs act* si prevede ancora una possibilità di reintegrazione del lavoratore. Va aggiunto che si tratta di una possibilità del tutto astratta: nessuna impresa che non sia assolutamente certa di vincere la causa invocherà, per licenziare un lavoratore, la giusta causa o il giustificato motivo soggettivo quando può invocare il giustificato motivo oggettivo.

non inferiore a due mesi di retribuzione e non superiore a 18 mesi; se il lavoratore accetta non può più ricorrere al giudice e il rapporto di lavoro è concluso; resta ferma «la possibilità per le parti di addivenire a ogni altra modalità di conciliazione prevista dalla legge» (art. 6 comma 1).

A mio parere si poteva far di meglio. Non tanto per quanto riguarda le dimensioni degli indennizzi (su cui pure dirò qualcosa tra poco), quanto per il fatto che la tutela resta affidata a un meccanismo che dà ancora troppi spazi al giudice e perciò all'incertezza del livello effettivo del costo del licenziamento. Detto in altre parole, lo scarto tra la dimensione della tutela minima, quella che l'impresa può offrire (un mese di retribuzione per anno di anzianità, ecc.), e la dimensione della tutela massima, quella imposta dal giudice che dà ragione al lavoratore (due mesi di retribuzione per anno di anzianità, ecc.),<sup>53</sup> se per un verso lascia uno spazio per contrattare accordi (il che è apprezzabile), per un altro verso identifica un intervallo troppo ampio (*i*) per assicurare il lavoratore sulle dimensioni effettive della sua tutela e (*ii*) per assicurare l'impresa sulle dimensioni effettive del suo costo. Sarebbe stato molto più ragionevole, e più efficace, stabilire un profilo temporale di indennizzi di riferimento, da applicare in modo sostanzialmente automatico, indipendentemente dalla distribuzione delle ragioni e dei torti, ferma restando la possibilità di derogare o per accordo tra le parti o, appunto, ricorrendo davanti al giudice (l'impresa, se è convinta che ricorrano gli estremi della giusta causa o del giustificato motivo soggettivo; il lavoratore se ritiene l'illegittimità a qualche titolo del licenziamento che lo riguarda). Il sistema previsto dalla norma rischia di scontentare tutti: l'impresa non può quantificare *ex ante* il livello atteso dei suoi *firing costs*; il lavoratore non è in grado di conoscere il livello effettivo della tutela che lo riguarda. Come ho cercato di argomentare nelle pagine precedenti, questi due risultati potevano essere ottenuti in modo più semplice ed efficace applicando il criterio guida che il licenziamento (che comunque deve essere motivato) *costa* e che questo costo *crece* con l'*anzianità* del lavoratore. La legge dovrebbe stabilire il profilo temporale di riferimento delle tutele (e perciò dei costi), lasciando alle parti la possibilità di realizzare un accordo migliore e al ricorso al giudice la soluzione delle eventuali, sempre possibili, controversie residue.

Per quanto riguarda il *profilo temporale dell'indennizzo*, la norma – come abbiamo appena visto – stabilisce un massimo in 12 o 24 mesi di retribuzione. Già lo scarto tra queste due cifre suggerisce che il legislatore non abbia le idee chiarissime su quale debba essere la dimensione di questo

---

<sup>53</sup>Notare che né l'una né l'altra sono certe, visto che la prima viene meno se l'impresa decide di ricorrere al giudice, mentre la seconda viene meno se il giudice dà torto al lavoratore.

tetto, e lascia più di un dubbio sul criterio seguito per stabilirlo. Che ci debba essere un tetto è giusto. Come ho cercato di argomentare in precedenza, le tutele devono essere basse all'inizio del rapporto per i problemi di informazione asimmetrica presenti all'atto del reclutamento. Ma devono crescere con l'anzianità per rassicurare il dipendente e indurlo a investire sull'impresa in cui lavora. Se però le tutele continuano a crescere oltre un certo tetto rischiano di avere un non voluto effetto controproducente per lo stesso lavoratore. Vediamo perché. All'impresa conviene mantenere attivo il rapporto di lavoro con un dipendente finché i guadagni che l'impresa in termini di maggiore produttività compensano il maggior costo atteso. Se quest'ultimo, a causa delle tutele crescenti, diventa eccessivo, la *possibilità* che l'impresa ha di liberarsi del dipendente si trasforma in un *interesse* a liberarsene, prima che, appunto, divenga troppo costoso. Questo significa che il profilo temporale delle tutele dovrebbe avere un nesso con la crescita della produttività associata alla durata del rapporto di lavoro. Tale crescita è massima nelle prime fasi del rapporto di lavoro, ma tende inevitabilmente a declinare per poi arrestarsi, se non, addirittura, diventare negativa per i dipendenti più anziani. Questo giustifica il tetto, anche se, per stabilirne le dimensioni a ragion veduta, la presa in considerazione di qualche studio sulla dinamica della produttività associata alla *seniority* non avrebbe fatto danno.

Quanto appena detto fa emergere uno dei punti più problematici della nuova normativa, su cui essa appare più carente. In regime di *jobs act*, i lavoratori più a ***rischio di licenziamento*** sono quelli delle fasce estreme: da un lato i neo assunti (e fin qui nessun problema: la cosa è voluta), ma dall'altro lato i ***dipendenti anziani***, gli ultra cinquantenni, coloro, appunto, che hanno raggiunto il massimo dell'indennizzo in caso di licenziamento (il che è bene) ma la cui produttività non cresce più, quando non declina. Questo problema aperto dal *jobs act* non è immediato (gli attuali lavoratori anziani restano protetti dall'articolo 18), ma in prospettiva dovrebbe diventare sempre più rilevante. Su di esso è intervenuto recentemente Tito Boeri, attuale presidente dell'INPS,<sup>54</sup> il quale ha proposto due interventi normativi per affrontare gli effetti dell'accresciuto rischio di licenziamento dei lavoratori anziani: (i) rendere flessibile la data di inizio del pensionamento; (ii) introdurre un reddito di cittadinanza per gli ultracinquantenni. Non si tratta solo di stendere una rete di protezione per i lavoratori anziani, ma anche di metterli in condizione di negoziare un'eventuale ridimensionamento retributivo in cambio della permanenza del rapporto di lavoro. L'implemen-

<sup>54</sup>Tito Boeri è stato, con Pietro Garibaldi, uno dei promotori della proposta di introdurre, in Italia, il contratto a tutele crescenti (vedi Boeri, T., Garibaldi, P. (2008), *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere).

tazione di queste proposte è complessa, e secondo alcuni troppo costosa.<sup>55</sup> Ma la loro logica appare decisamente condivisibile.

Nel nuovo regime di regolazione del mercato del lavoro, un rischio effettivo di *licenziamento precoce* è associato non al *jobs act* in quanto tale ma alla sua combinazione con un provvedimento che lo ha accompagnato. Questo consiste nell'incentivo introdotto dalla legge di stabilità per il 2015 che prevede un consistente *sgravio contributivo* (fino al limite di 8.060 euro annui) per i primi tre anni di impiego a tempo indeterminato.<sup>56</sup> La finalità del provvedimento è chiara: promuovere la trasformazione di contratti di lavoro precario in contratti a tempo indeterminato.<sup>57</sup> Stando a quel che è successo negli ultimi mesi, il provvedimento ha avuto un chiaro successo, nel senso che si è registrato un netto incremento, nelle nuove assunzioni, di quelle avvenute nella forma del contratto a tempo indeterminato previsto dal *jobs act*.<sup>58</sup> Perché parliamo allora di un rischio di licenziamento precoce? Perché, appunto, gli sgravi contributivi *sono a termine*. Essi rendono molto convenienti i nuovi contratti a tempo indeterminato per i primi tre anni,<sup>59</sup> ma li rendono nettamente più costosi a partire dal terzo anno. Ne consegue che, dato che all'inizio i costi di licenziamento sono bassi, le imprese possono essere tentate di porre fine anticipatamente ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato creati grazie alla spinta degli sgravi contributivi. Se la manovra degli sgravi contributivi verrà reiterata nei prossimi anni, le imprese potrebbero essere indotte a sfruttarla opportunisticamente, per attivare contratti di lavoro apparentemente a tempo indeterminato ma con una durata attesa di tre anni. Se invece la manovra non verrà reiterata, l'effetto che stiamo osservando sarà *una tantum*, per lo meno per la parte di nuove assunzioni

---

<sup>55</sup>Va notato tuttavia che l'attuale organizzazione del sistema pensionistico (a ripartizione col metodo contributivo) è perfettamente compatibile con la proposta di Boeri. La sostenibilità attuariale di tale sistema, infatti, è consentita, in linea di principio, anche con trattamenti pensionistici precoci. Naturalmente, prima si va in pensione e più piccola sarà la dimensione di quest'ultima (perché si sono versati meno contributi e perché la vita attesa residua è più lunga). Spetterebbe al singolo lavoratore scegliere, secondo le sue preferenze e compatibilmente con i suoi vincoli.

<sup>56</sup>Si veda sull'argomento l'analisi di Giuseppe Croce, *Menabò di Etica ed Economia*, N.18/2015.

<sup>57</sup>La fonte del "travaso" non può essere costituita dai contratti a tempo indeterminato di lavoratori anziani, perché, come abbiamo notato più volte, per questi contratti vale ancora l'articolo 18.

<sup>58</sup>È proprio la presenza di questi sgravi contributivi che – per così dire – "sporca" le statistiche e non permette di identificare chiaramente gli effetti del *jobs act* sulle nuove assunzioni.

<sup>59</sup>Il che, pensando ai livelli attuali della disoccupazione dei giovani in Italia (e della diffusione dei lavori precari in questa fascia della popolazione) è certamente una buona cosa.

che non ci sarebbe stata senza sgravi contributivi. Gli inconvenienti appena illustrati dipendono in larga misura dal *profilo temporale* degli sgravi contributivi. Per evitarli, sarebbe sufficiente spalmare la somma complessiva su un maggior numero di anni, partendo dallo stesso contributo per il primo anno e da contributi via via decrescenti per gli anni successivi, facendoli tendere “dolcemente” a zero in, poniamo, dieci o più anni, invece di azzerarli bruscamente alla fine del terzo anno. In questo modo la “trappola” dei licenziamenti precoci verrebbe disinnescata, mantenendo al contempo l’efficacia dell’incentivo alle nuove assunzioni.

Un altro problema del *jobs act* associato non alla norma in quanto tale ma a un provvedimento con cui si trova a coesistere è stato sottolineato da Pietro Garibaldi. Si tratta del provvedimento di ***liberalizzazione dei contratti a termine***. Seguendo quanto scrive Garibaldi, con tale provvedimento (il cosiddetto decreto Poletti del maggio 2014) «è ora possibile assumere a termine senza causa scritta e rinnovare per cinque volte il contratto nell’arco di tre anni. Nulla vieterà a un’impresa di offrire il nuovo contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti soltanto dopo tre anni di contratto a termine. Tenendo conto che nei primi due anni l’indennizzo è decisamente modesto, in queste condizioni si rischia di rendere precario un nuovo assunto per almeno cinque anni. Ciò significa che una volta esaurito il beneficio fiscale, la precarietà potrebbe anche aumentare. Una situazione paradossale». <sup>60</sup> Per dirla in altri termini, il decreto Poletti, che aveva una logica di sostegno congiunturale dell’occupazione in assenza del *jobs act*, una volta che quest’ultimo è stato approvato, rischia di pregiudicarne l’efficacia proprio riguardo a uno degli obiettivi più qualificanti del nuovo provvedimento: quello di ridurre il peso del lavoro precario. Di qui appunto la raccomandazione di Garibaldi di ridurre a non più di due anni la durata dei rinnovi possibili per i contratti a termine. Una raccomandazione che, purtroppo, non è stata fatta propria dal governo in sede di decreto attuativo.

D’altra parte, come si è detto all’inizio di queste pagine, a cambiare e a migliorare si fa sempre in tempo. Intanto, nonostante le ombre su cui abbiamo cercato di fare un po’ di luce, <sup>61</sup> qualche importante passo avanti è stato fatto. Per quanto riguarda il futuro, chi vivrà vedrà.

---

<sup>60</sup>Lavoce.info, *Luci e ombre del Jobs Act*, p. 9.

<sup>61</sup>Di ombre ce ne sono anche altre, ma non abbiamo lo spazio per occuparcene. C’è, per esempio, la questione della disciplina sui licenziamenti collettivi, un tema su cui ci sono state polemiche in Parlamento quando si è trattato di approvare i decreti attuativi. Su di essa rinviamo ancora a quanto scrive Garibaldi (Lavoce.info, *Luci e ombre del Jobs Act*, p. 8). Ci sono i numerosi punti problematici nella nuova disciplina degli ammortizzatori sociali, un tema che abbiamo troppo sacrificato, su cui rinviamo a quanto scritto da Ugo Trivellato sempre su Lavoce.info, *Luci e ombre del Jobs Act* (pp.1 ss).