

IL JOBS ACT DUE ANNI DOPO: OBIETTIVI, FATTI, PROSPETTIVE

di Giuseppe Croce

Questo articolo analizza i dati relativi ai flussi di occupazione dipendente privata realizzati in Italia nel corso del triennio che va dal 2014 al 2016. Lo scopo è duplice: in primo luogo, evidenziare i possibili effetti dei principali provvedimenti di politica del lavoro adottati nel corso del 2015, vale a dire l'introduzione del contratto a tutele crescenti e l'esonero contributivo sulle nuove assunzioni; in secondo luogo, derivare e discutere le implicazioni per ciò che riguarda la regolazione delle forme contrattuali e, in particolare, il bilanciamento tra flessibilità e protezione dei lavoratori.

In particolare, alla luce degli obiettivi di *policy* e degli insegnamenti desumibili dalle esperienze passate di regolazione, si discute l'alternativa tra l'ipotesi di conferma del contratto a tutele crescenti, da integrare con misure complementari, e quella di una sua abrogazione, argomentando a favore della prima opzione.

This article analyses the evidence on the flows of subordinate employment in the private sector, occurred in Italy from 2014 to 2016. Its aim is twofold: first, to draw a preliminary assessment of the effects of labour policy measures adopted during 2015, namely the introduction of the new permanent contract (*contratto a tutele crescenti* – i.e. with seniority-based forms of protection) and the exemption from payroll taxes in relation to new hires; second, to derive and discuss the implications for the regulation of employment contracts and, more precisely, for the balance between flexibility and workers' protection.

In particular, in the light of the policy goals and the lessons learnt from past experiences, two alternative options are discussed. On the one hand, the maintenance of the new permanent contract, to be supplemented by further measures; on the other, the repeal of such contract. Arguments are offered in favour of the first option.

1. PREMESSA

A più di due anni di distanza dall'introduzione del nuovo contratto a tutele crescenti, che ha attirato gran parte dell'attenzione e delle discussioni intorno al *Jobs Act*, è utile tornare a esaminare i risultati che ne sono derivati. Si tratta di un esercizio di monitoraggio e valutazione al quale ci si dovrebbe abituare al fine di legare sempre più saldamente la discussione pubblica sulle politiche del lavoro all'osservazione dei fatti.

In questo contributo si analizzano i dati relativi ai flussi di occupazione dipendente realizzati nel corso di questi due anni. Una valutazione in senso proprio degli effetti dei provvedimenti di politica del lavoro del 2015 andrebbe oltre i limiti di questo scritto.

Inoltre, bisognerà attendere almeno lo scadere del periodo triennale di validità dell'esonero contributivo nel 2018, per verificare la tenuta dei risultati fin qui realizzati. Ciò non toglie che sia comunque necessario tenere sotto osservazione l'evoluzione dell'occupazione fin da subito per ricevere indicazioni tempestive sugli effetti dei provvedimenti adottati.

In effetti, l'analisi dei flussi di occupazione dipendente, sulla quale si concentra la parte centrale di questo contributo, mostra dinamiche di un ordine di grandezza sorprendente nel corso del 2015 e, a seguire, la loro brusca interruzione nel 2016. Da questo andamento deriva l'urgenza di nuovi interventi al fine di rimediare alle falte evidenti dopo la riforma del 2015. Tali interventi possono prendere due direzioni opposte. La prima ha come elemento centrale la conferma del contratto a tutele crescenti (d'ora in poi CTC) mentre la seconda, al contrario, la sua abrogazione. Nella parte finale discuterò brevemente questa alternativa.

Prima di tutto, però, appare necessario tornare alla definizione degli obiettivi dei provvedimenti del 2015. Ancora oggi, infatti, la discussione pubblica risulta spesso distorta dall'attribuzione a essi di obiettivi non appropriati.

2. GLI OBIETTIVI

Un buon esercizio di valutazione non può prescindere dall'individuazione degli obiettivi del provvedimento oggetto della valutazione e, non di rado, l'obiettivo non corrisponde a quello annunciato dal *policy maker*, con un linguaggio che, a torto o a ragione, risulta spesso approssimativo quando non enfatico. Piuttosto, l'obiettivo va desunto dall'analisi delle caratteristiche dell'intervento stesso. A questo scopo dobbiamo tenere distinti l'introduzione del CTC¹ e l'esonero contributivo sui nuovi rapporti di lavoro avviati dal marzo 2015 sotto forma di CTC².

Nella discussione pubblica sul *Jobs Act*, e in particolare del nuovo CTC, si è spesso assunto che il suo obiettivo fosse l'aumento dell'occupazione aggregata. Questo assunto è echeggiato sia nei proclami dei sostenitori della riforma, sia nelle repliche dei critici, sia, cosa forse più sorprendente, tra gli economisti.

Alla luce dei risultati dell'analisi economica pare difficile assegnare a un singolo intervento di regolazione dei rapporti di lavoro obiettivi macroeconomici. Più in generale, è difficile che una politica microeconomica nel mercato del lavoro possa incidere in misura sostanziale e permanente sull'occupazione aggregata. Piuttosto, un buon sistema di politiche del lavoro può conseguire effetti rilevanti su aspetti primari del funzionamento

¹ In sintesi, con il *Jobs Act*, i nuovi contratti a tempo indeterminato stipulati a partire dal marzo 2015 assumono la forma di CTC. Rispetto alla precedente disciplina, nelle imprese con più di 15 dipendenti il CTC restringe la possibilità della reintegra, lasciandola in caso di licenziamenti discriminatori, ma stabilisce come regola generale che, in caso di licenziamento illegittimo, il datore di lavoro paghi al lavoratore una penale di importo predeterminato e compreso tra un minimo di quattro e un massimo di 24 mensilità, crescente in funzione dell'anzianità, con un incremento di due mensilità per ogni anno aggiuntivo. Per le imprese fino a 15 dipendenti era già previsto il pagamento di una penale in caso di licenziamento illegittimo entro limiti quasi coincidenti con quelli previsti anche dal *Jobs Act*.

² A tutte le assunzioni avvenute nel corso del 2015 viene riconosciuto l'esonero totale degli oneri contributivi a carico del datore di lavoro, tranne quelli dovuti all'Istituto nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL), per la durata di tre anni, fino al limite massimo di 8.060 euro. L'esonero è riconosciuto anche alle trasformazioni da contratto a termine a contratto a tempo indeterminato nella stessa impresa, mentre sono esclusi i lavoratori che abbiano avuto un contratto a tempo indeterminato nei sei mesi precedenti.

del mercato, quali il *matching* e la mobilità del lavoro, la composizione e la durata di occupazione e disoccupazione, la struttura dei salari, la qualità dei posti di lavoro. Ciò non toglie che, indirettamente, tutto ciò possa avere riflessi non trascurabili anche sui risultati aggregati. E, tuttavia, vale la pena ribadirlo, l'urgenza di risollevarne nel breve periodo il tasso di occupazione italiano non può che essere affrontata con adeguate politiche macroeconomiche.

Sgombrato il campo dalla pretesa di assegnare all'introduzione del CTC finalità macroeconomiche, l'obiettivo attribuibile al CTC consiste piuttosto nel favorire un travaso dell'occupazione dalle forme temporanee verso quella permanente e maggiormente tutelata del tempo indeterminato, allo scopo di drenare il bacino della precarietà.

Si tratta, quindi, della tanto auspicata riduzione del dualismo del mercato del lavoro tra occupazione permanente e occupazione precaria, che rappresenta un obiettivo di lungo periodo con ricadute importanti innanzitutto di miglioramento del benessere delle persone coinvolte poiché un'instabilità che riguarda troppo a lungo quote non trascurabili della forza lavoro rende estremamente difficili, o al limite impossibili, investimenti personali e progetti di vita. Né si può escludere che un'eccessiva flessibilizzazione del lavoro possa influenzare le scelte di investimento delle imprese.

Sebbene queste dipendano da determinanti in larga parte esterne al mercato del lavoro, un eccesso di flessibilità, che consenta un troppo facile ricorso al lavoro temporaneo a costi ridotti, può distorcere le scelte delle imprese verso un utilizzo intensivo di lavoro instabile a basso costo, che rende meno urgenti gli investimenti innovativi e la valorizzazione di risorse professionali qualificate e finisce per deprimere la produttività (Dew-Becker, Gordon, 2008; Saltari, Travaglini, 2006).

D'altra parte, un'eccessiva rigidità dei rapporti di lavoro potrebbe ugualmente scoraggiare alcuni investimenti, soprattutto nei casi in cui investimenti produttivi e lavoro siano complementari, e per questa via rallentare la crescita della produttività.

Il CTC rappresenta un tentativo di bilanciare protezione dei lavoratori e flessibilità per le imprese *all'interno*, per così dire, del contratto di lavoro a tempo indeterminato. Esso aumenta in qualche misura il rischio di licenziamento rispetto al precedente regime dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori ma, allo stesso tempo, dovrebbe ridurre il rischio di occupazione in forma precaria, nella quale le protezioni sono decisamente minori. Inoltre, il suo significato si definisce, di fatto, in funzione del contesto più ampio di politiche del lavoro entro cui si inserisce. Se, e solo se, inserito in un sistema ben funzionante di politiche del lavoro attive e passive, esso rappresenta un passo verso un regime di *flexicurity* (Rodano, 2015).

Molto diversa la finalità del generoso esonero contributivo introdotto nel 2015. Esso aveva la natura di una manovra congiunturale di breve periodo e di carattere straordinario, finalizzata a spingere la ripresa dell'occupazione indirizzandola verso il tempo indeterminato, in presenza di una ripresa dell'economia che si preannunciava ancora molto debole. Anche questo intervento può avere effetti sulla produttività aggregata poiché, qualora l'incentivo derivante dalla riduzione di costo spinga la crescita dell'occupazione oltre quella del PIL, innalzando decisamente l'elasticità dell'occupazione all'output, ne deriverebbe nel breve periodo una riduzione della produttività.

È anche possibile che una riduzione del costo del lavoro così generosa possa avere effetti di emersione di lavoro sommerso. Tuttavia è probabile che il suo carattere provvisorio finisca per depotenziare questo effetto.

3. I FATTI

3.1. Quasi un esperimento

Una valutazione adeguata degli effetti riconducibili ai due provvedimenti sarà possibile quando si avranno a disposizione studi basati su microdati e con un solido impianto controfattuale (Sestito, Viviano, 2016).

Tuttavia, in attesa di tali valutazioni, è già oggi possibile tentare una prima lettura delle informazioni disponibili. I dati relativi ai flussi di occupazione dipendente a tempo indeterminato degli anni 2014, 2015 e 2016 si prestano a essere letti secondo uno schema che, con una forzatura lessicale, potremmo definire un “esperimento naturale”. Nel 2014, precedente il *Jobs Act*, la crescita del PIL è stata pari a 0,1%, era in vigore la disciplina originaria dell’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e non era ancora a disposizione l’esonero contributivo che sarebbe stato introdotto a partire dall’inizio del 2015. Nel 2015 la crescita del PIL sale a 0,7%, viene introdotto il nuovo CTC e, a partire dal marzo, diventa disponibile il bonus contributivo in una versione estremamente generosa. Infine, nel 2016 la crescita del PIL sale ancora all’1% e rimane in vigore il nuovo CTC, mentre il bonus contributivo viene molto ridotto negli importi e nella durata (la durata diventa biennale e l’importo viene limitato al 40% degli oneri fino a un massimo di 3.250 euro).

Ai fini dell’analisi dei flussi di occupazione dipendente, utilizziamo di seguito le informazioni fornite dall’Osservatorio sul precariato dell’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)³.

Tabella 1. Variazioni nette annuali per tipologia di rapporto

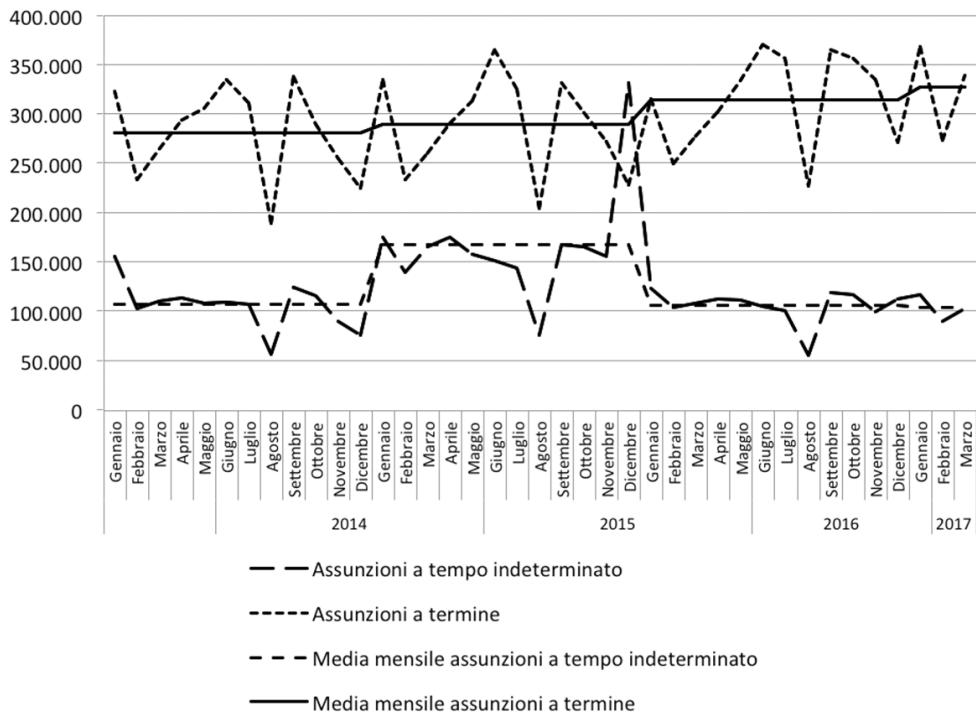
	Rapporti a tempo indeterminato	Rapporti a termine	Rapporti in apprendistato	Rapporti stagionali	Totale
2014	-40.849	-816	7.965	73	-33.627
2015	885.283	-216.125	-51.260	-6.264	611.634
2016	45.978	245.423	24.377	6.172	321.950
2015-2016	931.261	29.298	-26.883	-92	933.584

La tabella 1 sintetizza le tendenze delle componenti di occupazione dipendente su base annuale. L’occupazione a tempo indeterminato, che nel 2014 era calata di 41.000 unità, nel 2015 conosce un boom con una variazione netta (pari alle assunzioni a tempo indeterminato più le trasformazioni a tempo indeterminato dei rapporti a termine, più gli apprendistati trasformati a tempo indeterminato, meno le cessazioni a tempo indeterminato) di +885.000 unità. Nel 2016 questa forte spinta viene meno e, pur rimanendo positiva, la variazione netta si riduce a 46.000 nuovi rapporti. Nel 2015, il boom del lavoro a tempo indeterminato si

³ In particolare, utilizzo i dati del report gennaio-marzo 2017 che riporta i dati mensili aggiornati del 2015 e 2016. I dati del 2014, invece, sono tratti dal report relativo a gennaio-dicembre 2016. Va tenuto presente che, per effetto delle revisioni operate, i dati sul 2014 non sono direttamente comparabili a quelli dei due anni successivi. Riteniamo, tuttavia, che ciò non comporti sostanziali problemi ai fini della presente analisi. Per approfondimenti relativi alle informazioni sull’occupazione di queste e di altre fonti, si veda Ministero del lavoro, ISTAT, INPS, INAIL (2017).

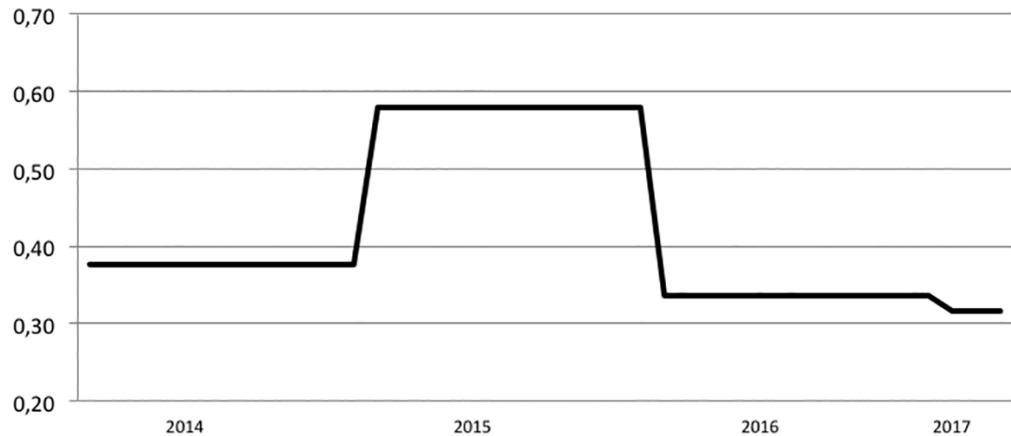
riflette anche in un calo dell'occupazione a termine pari a 216.000 unità. Tuttavia, nell'anno successivo i rapporti a termine tornano ad aumentare a ritmo sostenuto (+245.000). Apprendistato e lavoro stagionale seguono andamenti analoghi. L'occupazione dipendente nel complesso è cresciuta intensamente nel 2015, con un incremento di 612.000 rapporti, e ha continuato a crescere anche nel 2016, sia pure con un'intensità inferiore (+322.000) e, come si è visto, con una composizione ben diversa.

Figura 1. Assunzioni



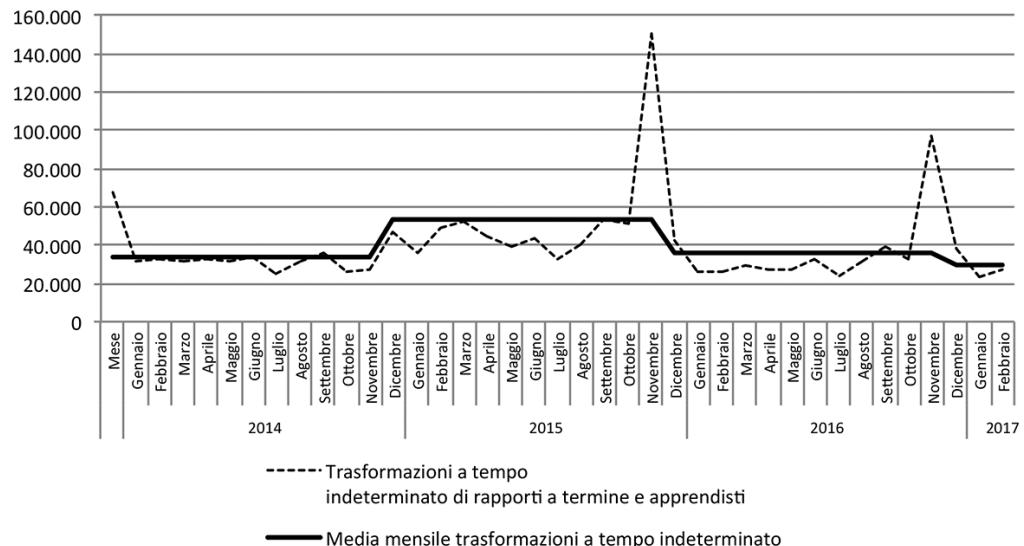
Guardando alle assunzioni, a partire dall'inizio del 2015 si verifica un balzo verso l'alto del numero di assunzioni a tempo indeterminato che, dal marzo dello stesso anno, sono avvenute nella forma del nuovo CTC (FIG. 1). La media mensile passa dalle 106.000 del 2014 a 167.000. I dati mensili indicano che questo brusco incremento è in parte spiegato dai posticipi di assunzioni dalla fine del 2014 al 2015 e, soprattutto, dagli anticipi avvenuti a fine 2015 (332.000 nuovi rapporti a tempo a tempo indeterminato a dicembre 2015), entrambi allo scopo di approfittare del bonus contributivo riservato alle assunzioni occorse nel 2015. Altrettanto bruscamente, anche per effetto degli anticipi avvenuti a fine 2015, nel 2016 il flusso delle assunzioni con CTC rallenta e torna esattamente al livello del 2014, sebbene continui a essere disponibile un esonero contributivo sia pure di importo e durata ridotti. Il flusso delle assunzioni a termine mostra un andamento in crescita nel corso dei tre anni. Anche nel 2015 le assunzioni a termine crescono, sia pure in misura molto limitata.

Figura 2. Rapporto assunzioni a tempo indeterminato/assunzioni a termine (medie mensili)



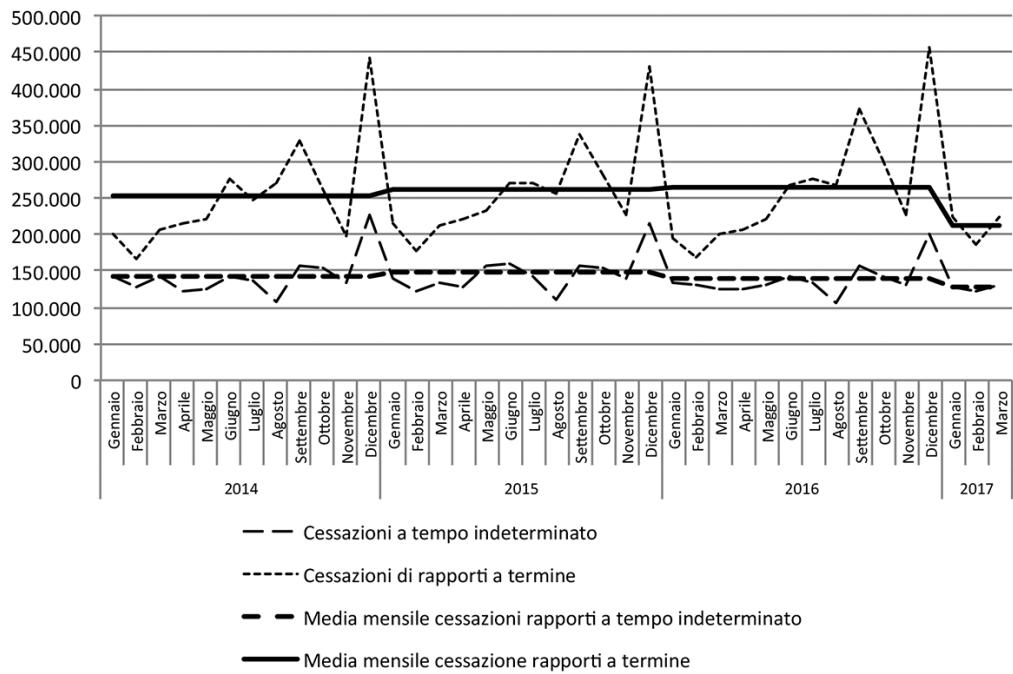
La FIG. 2 mostra il profilo temporale del rapporto tra assunzioni a tempo indeterminato e a termine, un semplice indicatore delle preferenze relative delle imprese per le due forme contrattuali. Nel 2014 le imprese attivavano 37,8 contratti a tempo indeterminato ogni 100 contratti a termine. Nel 2015 questo rapporto sale a 58, mentre nel 2016 cala di nuovo a 33,7.

Figura 3. Trasformazioni



Il flusso delle trasformazioni da lavoro a termine e apprendistato a tempo indeterminato segue un andamento simile (FIG. 3). Nel 2015 passano da una media mensile di 34.000 a una media di 53.000, mentre nel 2016 scendono di nuovo a livelli prossimi a quelli iniziali (36.000).

Figura 4. Cessazioni



Al contrario, le cessazioni, sia dei rapporti a tempo indeterminato sia di quelli a termine, rimangono sostanzialmente invariate nei tre anni mostrandosi inerti rispetto alle politiche (FIG. 4). In particolare, non si verifica un aumento rilevante del numero di cessazioni di rapporti a tempo indeterminato tale da compensare, anche solo parzialmente, il boom delle assunzioni.

Se, all'interno delle cessazioni, restringiamo l'attenzione ai soli licenziamenti da contratto a tempo indeterminato (FIG. 5), si può notare che nelle imprese fino a 15 dipendenti la media mensile rimane inalterata in tutto il triennio. Nelle imprese con più di 15 dipendenti, invece, il flusso dei licenziamenti si riduce da una media di 22.000 al mese del 2014 alle 18.000 del 2015. Infine, nel 2016 salgono a 20.000, rimanendo però sotto il livello del 2014. Un aspetto di primaria importanza, e che non è possibile anticipare oggi, riguarda l'andamento che assumeranno i licenziamenti quando sarà esaurito il triennio di validità dell'esonero e il CTC si potrà considerare a regime. Per ora, stando a ciò che è possibile osservare fin qui, il numero dei licenziamenti non ha mostrato alcuna tendenza al rialzo, verosimilmente anche per effetto del miglioramento della congiuntura rispetto al 2014.

Figura 5. Licenziamenti da contratto a tempo indeterminato

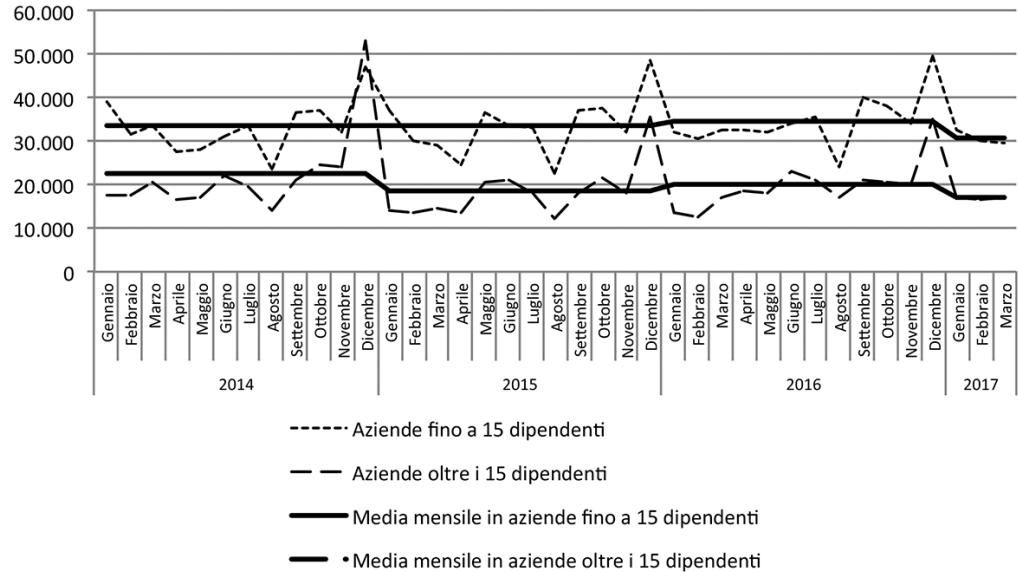
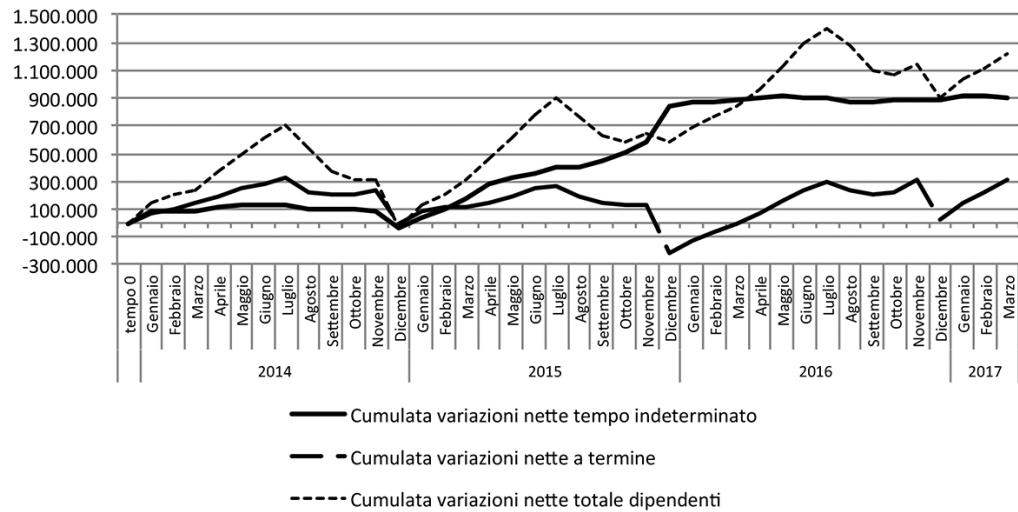


Figura 6. Variazioni nette cumulate



Infine, la FIG. 6 mostra l'andamento cumulato delle variazioni nette, che corrisponde alla variazione degli stock. La curva relativa all'occupazione a tempo indeterminato mostra un profilo fortemente crescente in corrispondenza del boom, pari a +885.000 rapporti, che si è realizzato tra dicembre 2014 e dicembre 2015. Successivamente, nel 2016 la corsa

dei nuovi CTC rallenta bruscamente e la curva, pur mantenendo una pendenza positiva (+46.000 nel 2016 e ancora +18.000 nel primo trimestre del 2017), assume un profilo quasi piatto. Decisamente diversa la dinamica dello stock dei lavori a termine che, cumulando il calo del 2015 e l'aumento del 2016, nel biennio realizza un modesto incremento di +29.000. Va notato, però, che nei primi tre mesi del 2017 il lavoro a termine evidenzia un saldo positivo consistente, pari a 279.000, mentre il numero di CTC è aumentato di sole 18.000 unità.

3.2. Interpretare l'esperimento

Il confronto tra le variazioni osservate nei tre anni considerati indica chiaramente che il boom del 2015 è attribuibile in larghissima parte al bonus contributivo. Nel 2016, con il venir meno dell'esonero nella versione generosa dell'anno precedente, le dinamiche occupazionali tornano quasi piatte, pur in presenza di una crescita economica più sostenuta. Quanto osservato nel corso del 2015 è, quindi, da imputare alla riduzione del costo del lavoro sulle assunzioni con CTC. Evidentemente, quella riduzione di costo è stata in grado di orientare la scelta delle imprese tra contratti (e sembra aver spinto anche la creazione di occupazione aggiuntiva). Al contrario, il nuovo CTC non pare aver recitato un ruolo di primo piano nel boom occupazionale del lavoro a tempo indeterminato.

In definitiva, l’“esperimento” indica che la crescita dell’occupazione a tempo indeterminato e dipendente totale del 2015 rappresenta un successo della riduzione del costo del lavoro (prescindiamo, in questa sede, dalla considerazione dei costi di tale riduzione) e non un mero effetto “peso morto”. In tal caso, infatti, nel 2016, con una maggiore crescita del PIL, avremmo dovuto osservare andamenti dell’occupazione ben più sostenuti di quelli osservati.

Due, quindi, sono le principali indicazioni ricavabili. La prima è che il CTC non risulta sufficiente di per sé a provocare l’auspicato travaso da lavoro temporaneo a lavoro permanente. Ciò detto, non è facile qualificare meglio il suo contributo potenziale. Il fatto che non sia condizione sufficiente non esclude che sia stato elemento rilevante nell’evoluzione del 2015 o lo diventi, in prospettiva, per il futuro. In altri termini, non è dato sapere con certezza se l’esonero contributivo avrebbe avuto lo stesso successo qualora il contratto a tempo indeterminato fosse rimasto quello pre-2015. D’altro canto, come già notato, si deve aspettare la fine del triennio per verificare se l’esaurirsi dell’esonero contributivo provocherà un aumento dei licenziamenti e, quindi, l’erosione della nuova occupazione a tempo indeterminato creata nel 2015.

La seconda indicazione è che una manovra del costo del lavoro è in grado di incidere in misura decisiva sulle scelte contrattuali delle imprese. Questo suggerisce che le imprese hanno ampi margini di sostituibilità tra lavoro temporaneo e permanente: una quota rilevante di lavoro a termine non è dettata da cogenti esigenze di flessibilità derivanti da vincoli tecnologici o organizzativi quanto piuttosto da considerazioni di costo. È su questa quota che si può puntare a incidere con opportune misure al fine di restringerla e dirottarla verso il lavoro permanente.

Lo sgonfiamento della dinamica dell’occupazione nel 2016 non evidenzia solo l’irrilevanza del CTC ma sembra anche rompere il legame tra la crescita economica e l’occupazione. All’aumento della crescita segue una ben più debole dinamica occupazionale. Anche questo aspetto meriterebbe di essere spiegato. Quali altre spiegazioni si possono avanzare, in aggiunta al venir meno dell’esonero contributivo più generoso, per dar conto della debole crescita dell’occupazione a tempo indeterminato nel 2016?

La prima spiegazione, a cui si è già fatto cenno, è che l'anticipo di assunzioni verificatosi a fine 2015, chiaramente visibile dal dato di dicembre, abbia contribuito a sgonfiare il dato del 2016. Proprio a seguito di ciò, dopo l'aumento straordinario di dipendenti dell'anno precedente le imprese hanno potuto far fronte all'incremento di domanda del 2016 recuperando margini di efficienza e aumentando la produttività senza necessità di ricorrere a ulteriori assunzioni.

Inoltre, è proseguito ancora nel 2016 il lento riassorbimento dell'eccesso di lavoro (*labour hoarding*) creatosi negli anni di recessione: le ore di lavoro per posizione dipendente sono aumentate dello 0,9% e le ore di cassa integrazione guadagni per 1.000 ore lavorate sono diminuite di 3,2.

Si deve anche considerare che nell'occupazione italiana è in atto un imponente processo di invecchiamento, già in atto da diversi anni ma più di recente accentuato dalla riforma pensionistica del 2011-2012. I dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) indicano che nel solo biennio 2015-2016 è aumentata di 620.000 unità l'occupazione dei 50-64enni a fronte di un aumento complessivo di 410.000 occupati. Evidentemente anche da queste tendenze possono derivare rallentamenti delle assunzioni.

Un ultimo aspetto da considerare riguarda le dimissioni, vale a dire le interruzioni volontarie del rapporto di lavoro da parte del lavoratore. L'introduzione del CTC determina un disincentivo alle uscite volontarie per chi occupa un posto in imprese al di sopra dei 15 dipendenti con contratto attivato prima del 2015, poiché nel passaggio a un nuovo contratto perderebbe la tutela del vecchio articolo 18. Un'eventuale contrazione del flusso di dimissioni potrebbe contribuire a spiegare la riduzione delle assunzioni per il legame esistente tra i flussi in uscita e in entrata nell'occupazione. Tuttavia, i dati relativi alle dimissioni dalle imprese con più di 15 dipendenti non mostrano alcuna flessione. Al contrario, esse sono aumentate passando dalle 339.000 del 2014, alle 402.000 del 2015 e alle 370.000 del 2016. Il disincentivo costituito dalla minore tutela apparentemente non ha frenato le uscite volontarie. Anche questo sarà un aspetto interessante da indagare più a fondo mediante l'analisi dei microdati longitudinali sulle carriere lavorative.

4. LE PROSPETTIVE

Come si è visto, le due indicazioni principali ricavabili dall'esperimento del 2015-2016 dicono, in primo luogo, che il CTC non sembra di per sé sufficiente a spingere uno spostamento significativo verso il lavoro permanente e, in secondo luogo, che la manovra del costo del lavoro, invece, ha inciso in misura molto ampia sulla scelta delle imprese tra i diversi contratti. Ciò che più conta, in questo secondo caso, è che l'efficacia evidente dell'esonero contributivo autorizza a ritenere che una parte consistente dell'occupazione temporanea sia sostituibile, dal punto di vista delle imprese, con occupazione permanente.

Ora, l'insufficiente capacità "attrattiva" del CTC rende urgenti nuovi interventi se non si vuole desistere dall'obiettivo di riduzione del dualismo tra lavoro protetto e precario. A questo proposito, alla luce di tali indicazioni, due sembrano essere le opzioni principali in campo. Da una parte, la conferma del CTC con l'adozione, però, di misure aggiuntive che ne rafforzino l'efficacia. Dall'altra, l'abrogazione del CTC e il ritorno al contratto a tempo indeterminato pre-2015, a cui si dovrebbe affiancare, però, un sostanziale irrigidimento (rimozione?) delle varie forme di lavoro a termine via via introdotte dagli anni Novanta in poi.

Entrambe le opzioni hanno di fronte lo stesso *trade-off* tra l'interesse delle imprese a interrompere il rapporto di lavoro e quello dei lavoratori a essere protetti da questo evento, e devono scegliere in che modo pesare e combinare queste due esigenze. Uno degli aspetti che rende difficile la soluzione è che l'esigenza dell'interruzione del rapporto di lavoro da parte delle imprese può derivare da situazioni e motivazioni molto diverse e solitamente difficili da valutare.

La preferenza dell'economista per l'una o per l'altra tra queste due opzioni inevitabilmente dipende, oltre che dai risultati, peraltro non sempre univoci, della ricerca teorica ed empirica, dalla visione di politica del lavoro e del funzionamento del mercato e delle istituzioni che egli si è formato anche in base all'esperienza storica, da ciò che ad esso appare realisticamente realizzabile, e dalla combinazione di costi e benefici che egli ritiene preferibile tra quelle associate alle diverse opzioni disponibili.

Tenendo conto di questo insieme di elementi, a mio avviso la prima opzione è quella preferibile. Questa preferenza non deriva dagli esiti che il CTC ha fin qui mostrato di poter conseguire, che abbiamo visto essere insoddisfacenti, quanto piuttosto dalla convinzione che essi possano essere migliorati apportando le opportune correzioni, e da una valutazione negativa sul senso di un ritorno al regime precedente al 2015. In ciò che rimane di questo intervento cercherò di argomentare brevemente questa preferenza.

Sebbene di per sé non sufficiente, il CTC può rappresentare un passaggio utile, forse obbligato, a ottenere uno spostamento dell'occupazione verso il lavoro a tempo indeterminato. È tuttavia necessario associare a esso una riduzione selettiva del costo del lavoro sulle assunzioni con CTC e una stretta sulle possibilità di ricorso al lavoro a termine limitando quanto oggi ammesso sulla base del cosiddetto "Decreto Poletti" (che ha eliminato l'obbligo di giustificare il ricorso al lavoro temporaneo specificandone la "causale", e ha ammesso l'utilizzo dei contratti a termine fino a un massimo del 20% rispetto ai contratti permanenti nell'impresa, nonché la possibilità di cinque proroghe entro una durata massima di 36 mesi più 12). Si tratta di operazioni di *fine tuning* non facili, che devono essere disegnate in modo da evitare effetti collaterali avversi. È evidente che il rischio di creare nuove segmentazioni o travasi indesiderati verso il "basso" è sempre presente. Il restringimento delle possibilità di ricorso al lavoro a termine deve spingere verso il CTC e non verso altre forme, più precarie, di lavoro temporaneo. La riduzione del costo del lavoro sulle nuove assunzioni non deve finire per incentivare un maggior turnover (più assunzioni seguite da più licenziamenti).

Come si è detto, il CTC cerca di bilanciare protezione e flessibilità "al suo interno". Esso disegna una specifica combinazione di flessibilità e protezione e stabilisce un costo certo associato al licenziamento.

Il presupposto del CTC è che normalmente la valutazione delle motivazioni dell'interruzione del rapporto di lavoro non può che basarsi su un giudizio soggettivo più che su evidenti elementi oggettivi, anche quando affidata a una parte terza come un giudice esterno, data la sostanziale asimmetria informativa tra le parti in causa e la complessità e l'eterogeneità delle situazioni di fatto. L'intervento di un giudice esterno non riesce a superare queste difficoltà e aggiunge un elemento di aleatorietà negli esiti, nei tempi e nei costi.

Evidentemente, per avere significato, il costo del licenziamento previsto dal CTC deve essere sufficiente a esercitare un'effettiva deterrenza verso i licenziamenti non motivati da presupposti sufficientemente gravi, senza però arrivare a rendere di fatto impraticabile qualsiasi licenziamento, anche quando sufficientemente motivato.

L'efficacia attesa del CTC deriva, quindi, da un equilibrio tutt'altro che facile da raggiungere: da una parte, deve rendere il contratto a tempo indeterminato sufficientemente attrattivo per le imprese, così da scoraggiare un ricorso eccessivo al lavoro a termine e, dall'altra, è necessario che mantenga un grado di protezione del lavoratore elevato, significativamente superiore a quello che si avrebbe con un lavoro a termine.

Da questo punto di vista, il CTC si muove nella direzione della *flexicurity*. Tuttavia, questa prospettiva non potrà darsi compiuta finché non sarà messo in campo quell'insieme ampio di politiche passive e attive che ne costituisce elemento imprescindibile. A questo proposito la politica del lavoro è ancora oggi pericolosamente in mezzo al guado, nella transizione dal vecchio modello verso il nuovo, che si vorrebbe ispirato alla *flexicurity*.

D'altro canto, è lecito chiedersi a quale modello di regolazione e di politica del mercato del lavoro si ispirerebbe l'abrogazione del CTC, e se, grazie a essa, avremmo meno precarietà e minore dualismo.

L'abrogazione del CTC mira a ricondurre gran parte dell'occupazione "flessibile" sotto l'ombrellino del lavoro a tempo indeterminato disciplinato in base all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. A questo scopo, però, non è sufficiente la semplice abrogazione del CTC ma è necessaria anche la contestuale eliminazione delle possibilità di utilizzo delle forme di lavoro temporaneo, la cui instabilità e mancanza di tutele sono certamente più gravi che non con il CTC. Contrariamente si riprodurrebbe semplicemente la situazione precedente al *Jobs Act*, caratterizzata dal dualismo tra lavoro permanente e temporaneo e da un'area estesa di precarietà.

La disciplina originaria dell'articolo 18 tende a considerare il licenziamento un evento eccezionale e reversibile attraverso la reintegrazione. In questo caso il contratto non si propone come strumento quasi autosufficiente di regolazione degli interessi delle parti ma prevede un ampio ricorso a complesse procedure che, come detto, rendono non solo elevati ma anche aleatori per le parti i tempi e i costi complessivi.

Ciò che rende poco convincente l'opzione dell'abrogazione del CTC è che un regime di più rigida protezione, se anche eliminasse il dualismo tra protetti e precari, finirebbe, tuttavia, con il riproporre il dualismo, di tipo diverso, tra chi ha un lavoro (molto protetto) e chi è in attesa di averlo e a questo scopo deve restare a lungo disoccupato. Questo ci riporterebbe a una situazione molto simile a quella già sperimentata in passato, e che poi si è tentato di superare a partire dagli anni Ottanta, prima con l'introduzione dei contratti di formazione e lavoro poi con le ulteriori riforme di flessibilizzazione "al margine" che hanno portato alla situazione attuale (Rodano, 2015). Anche quello era un modello dualistico che escludeva i gruppi deboli, condannandoli a una disoccupazione spesso con scarse vie di uscita, e in particolare i giovani, per i quali l'attesa del (primo) lavoro risultava estremamente lunga. Non sembra esercizio di grande utilità chiedersi se sia preferibile una lunga disoccupazione o una lunga precarietà poiché né l'uno né l'altro scenario appare desiderabile. Quello che l'esperienza storica insegna è che il rifiuto di disegnare un "compromesso" tra flessibilità e protezione, con l'intento di perseguire un grado di protezione "assoluta" dell'occupazione, non garantisce risultati all'altezza delle attese né è esente dal rischio di produrre anch'esso costi sociali.

Inoltre, malgrado le rigidità e le protezioni fissate dalla legge sul piano formale della regolazione, proprio intorno a tali rigidità, si sviluppano canali informali, elusioni, deroghe e utilizzi distorti di altri strumenti di politica del lavoro, attraverso cui si gestiscono di fatto i licenziamenti individuali e collettivi, con tutti i connotati di arbitrarietà e disuguaglianze che tali soluzioni generano. Contrariamente a quanto spesso sostenuto, e

in contrasto con lo stereotipo del mercato rigido, anche sotto una disciplina fortemente protettiva per il lavoratore (vigente l'articolo 18 originario), nel mercato del lavoro italiano si verificava in realtà un'elevata mobilità, anche in uscita dal lavoro a tempo indeterminato (Contini, Trivellato, 2005; Musso, 2004). Ciò non significa, però, che quella fosse una mobilità efficiente ed equa. Anche in quel regime, esistevano ampi compromessi, di diritto e di fatto, con le esigenze della flessibilità. La gran massa dei dipendenti delle piccole imprese, come noto, era esclusa dalle protezioni più significative. Forti erano le spinte a ricorrere ai prepensionamenti o alla cassa integrazione straordinaria o in deroga come soluzioni per alleggerire l'impresa della manodopera in eccesso. Anche l'apprendistato è stato per lungo tempo utilizzato prevalentemente come aggiramento dei requisiti del contratto standard.

In sostanza, anche in un regime rigido e altamente protettivo in termini formali, basato sul solo contratto a tempo indeterminato protetto dalle tutele dell'articolo 18, e nel quale si sia eliminata la pletora dei contratti precari, le attese di stabilità dell'occupazione e di omogeneità delle condizioni effettive di protezione dei lavoratori rimarrebbero molto probabilmente deluse.

Tali attese sono il riflesso, per un verso, di una fiducia probabilmente eccessiva circa la sicura efficacia della regolazione attraverso divieti stabiliti per via di legge (*law in books*) e, per altro verso, di una forte sfiducia che il mercato del lavoro possa offrire opportunità di mobilità e riallocazione a chi perde il lavoro.

Questi presupposti sono radicati nella visione di politica del lavoro formatasi in Italia nel corso del processo di industrializzazione. Da una parte, un intervento regolatorio nel mercato del lavoro che si basa su divieti e limiti e, in linea con la più generale impostazione di politica economica prevalente nella cultura amministrativa del nostro Paese (Barca, 1997), rinuncia a utilizzare servizi e strumenti più complessi di incentivazione/deterrenza. Dall'altra, la visione di un mercato del lavoro fortemente squilibrato, segnato dall'endemica sovrabbondanza di offerta di manodopera non qualificata che ha caratterizzato larga parte del Novecento (Cohen, Federico, 2001). Una visione nella quale la ricollocazione in tempi ragionevoli di lavoratori in cerca di nuova occupazione è quasi impossibile, e nella quale la disoccupazione è una condizione di attesa più che di ricerca. In quelle condizioni, e all'interno della visione di politica del lavoro che a partire da esse si era affermata, pareva possibile e sufficiente agire soltanto tramite una redistribuzione di carattere amministrativo degli (scarsi) posti di lavoro dati. Il licenziamento implicava necessariamente che si risalisse di nuovo la "coda" dei disoccupati in attesa di chiamata (Reyneri, 1996).

Questa visione della politica del lavoro, basata sul doppio presupposto che si possa oggi davvero proteggere la stabilità dell'occupazione di tutta o gran parte della forza lavoro reintroducendo la reintegrazione per licenziamento illegittimo, e che non vi siano margini rilevanti di miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro, non sembra corrispondere alla realtà del mercato del lavoro italiano.

Anche un modello di politica del lavoro fortemente orientato a favore della protezione del lavoratore, deve, purtroppo potremmo dire, realisticamente proporre un compromesso con le esigenze di flessibilità delle imprese. Vale la pena di ricordare, a questo proposito, che già il regime definito dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori prevedeva che il licenziamento illegittimo dei dipendenti a tempo indeterminato delle imprese fino a 15 dipendenti fosse sanzionato semplicemente mediante un indennizzo corrispondente, al massimo, a sei mensilità.

Al contrario, sebbene la costruzione di un compiuto sistema di *flexicurity*, da declinare secondo modalità coerenti con il contesto italiano, sia ancora lontana dall'essere realizzata, essa rappresenta la prospettiva più utile, tra quelle disponibili, a impostare una politica del lavoro all'altezza del compito ambizioso di supportare, correggere e indirizzare il funzionamento del mercato del lavoro di un'economia avanzata. E oggi, la necessità di procedere nella costruzione di un tale sistema è resa ancora più urgente proprio dall'introduzione del CTC.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BARCA F. (1997), *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in Id. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma.
- COHEN J., FEDERICO G. (2001), *Lo sviluppo economico italiano 1820-1960*, il Mulino, Bologna.
- CONTINI B., TRIVELLATO U. (2005), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, il Mulino, Bologna.
- DEW-BECKER I., GORDON R. J. (2008), *The Role of Labour Market Changes in the Slowdown of European Productivity Growth*, CEPR Working Paper, n. 6722.
- MINISTERO DEL LAVORO, ISTAT, INPS, INAIL (2017), *Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione – IV trimestre 2016*.
- MUSSO S. (2004), *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- REYNERI E. (1996), *Sociologia del mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna.
- RODANO G. (2015), *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act*, mimeo.
- SALTARI E., TRAVAGLINI G. (2006), *Le radici del declino economico: occupazione e produttività in Italia nell'ultimo decennio*, UTET, Torino.
- SESTITO P., VIVIANO E. (2016), *Hiring Incentives and/or Firing Cost Reduction? Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market*, "Questioni di economia e finanza", 325, Banca d'Italia.