

## Riforma incompleta o difesa dello *status quo*?

*Ronny Mazzocchi\**

La recente riforma del mercato del lavoro è stata senza dubbio il passaggio politico più importante degli ultimi mesi. Sin dall'inizio vi è stato da più parti l'invito ad affrontare la questione senza pregiudizi o tabù ideologici. Nessuno sembra invece essersi preoccupato di assicurare che le discussioni sul Jobs act e sui suoi effetti non soffrissero di una trattazione troppo superficiale e stereotipata, cosa che purtroppo si è puntualmente verificata. Abbiamo quindi letto non poche analisi in cui, per cercare di giustificare la modifica della disciplina sui licenziamenti, il mercato del lavoro è stato presentato come un ideal-tipo in cui elevata mobilità dei lavoratori in entrata e in uscita, assenza di posizioni dominanti e flessibilità del salario avrebbero garantito senza problemi la piena occupazione.

La realtà dei fatti è un po' più complessa, e una rappresentazione meno manualistica del mercato del lavoro avrebbe aiutato non poco un dibattito politico più sereno su questa importante riforma, rendendo più chiare le criticità da affrontare e le correzioni da avviare. Soprattutto, avrebbe reso quanto mai evidente come la riforma del mercato del lavoro rischi di essere inutile – se non addirittura dannosa – in assenza di altri interventi legislativi che coinvolgono altri attori fondamentali del sistema economico nazionale. In questo contributo cercheremo di colmare questa lacuna.

Per chiarire meglio il funzionamento del mercato del lavoro immaginiamo che esso funzioni come una sala cinematografica di un piccolo paese. Ipotizziamo per semplicità che coloro che si recano al cinema siano in numero uguale ai posti disponibili. Questo può bastare per concludere che non ci sarà coda all'ingresso? L'esperienza suggerisce il contrario, per una serie di motivi.

\* Ronny Mazzocchi è assistente del presidente della Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo.

Le opinioni qui espresse sono personali e non coinvolgono l'istituzione per cui lavora.

Il principale è naturalmente che, mentre si attende che escano gli spettatori dello spettacolo precedente, un certo numero dei nuovi spettatori arriva prima che la sala sia libera per fare il biglietto. Va inoltre considerato che, anche una volta liberata la sala, i nuovi arrivati dovranno entrare, cercare il loro posto, ecc. Queste operazioni di cadenza degli arrivi al cinema, ricambio degli spettatori e ingresso nella sala possono determinare una coda più o meno lunga, anche se nella sala c'è posto per tutti, e tutti coloro che sono in coda troveranno un posto.

Se un osservatore terzo passasse davanti al cinema in coincidenza con le ore dei vari spettacoli vedrebbe sempre un po' di coda davanti al cinema, più o meno delle stesse dimensioni, e potrebbe essere portato a concludere che quel cinema è troppo piccolo per tutte le persone che ci vogliono entrare. Ma sarebbero conclusioni sbagliate. La sala del cinema va benissimo, visto che a ogni spettacolo ospita esattamente il numero di spettatori che desiderano entrare, e sebbene la coda d'ingresso sia sempre lunga uguale, essa è composta di persone sempre diverse, ciascuna delle quali aspetta in coda per un tempo che ritiene accettabile.

Questa visione della disoccupazione rappresentata come la coda d'ingresso al cinema coglie gli elementi essenziali di quella che gli economisti sono soliti definire *disoccupazione frizionale o naturale* (Friedman, 1968). Ci sono significative analogie col funzionamento del mercato del lavoro, il quale non è – come molti sono portati a pensare – un'entità statica, ma al contrario è una successione di flussi di entrata e di uscita. I primi sono dovuti ai fattori demografici che determinano l'andamento della popolazione attiva, e dalle scelte socioeconomiche che conducono alla formazione della forza lavoro. I secondi sono dovuti alle scelte di uscita spontanea dal lavoro, ai licenziamenti, ai pensionamenti, ecc. Se questi flussi non sono perfettamente coordinati, si può formare un certo livello di disoccupazione, anche se la disponibilità di posti di lavoro è in linea con l'entità della forza lavoro. Tecnicamente, le persone «in coda» in attesa del posto di lavoro risultano involontariamente disoccupate. Tuttavia, entro un orizzonte temporale limitato, i flussi in entrata eguagliano quelli in uscita, cioè le persone in coda trovano posto come nell'esempio del cinema.

Naturalmente è importante cercare di minimizzare il tasso naturale, andando a ridurre le «frizioni» che lo producono (Pissarides, 1990). Le «frizioni» sui flussi di entrata e di uscita possono essere particolarmente importanti e determinare tempi di attesa eccessivi. Tornando all'esempio del cinema, è

intuitivo che se il cinema ha un sistema di evacuazione della sala molto lento e inefficiente, e magari alcuni spettatori si mettono a discutere lungamente con la cassiera perché vogliono rientrare a rivedere lo spettacolo, la coda d'ingresso si allunga. Agevolare l'uscita degli spettatori può quindi avere un effetto positivo sulla lunghezza della coda che l'osservatore terzo osserva ogni volta davanti al cinema.

Questo ci porta direttamente alla discussione intorno alla flessibilità in uscita e – in particolare – all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Davvero in Italia la flessibilità in uscita è così bassa e davvero va reso più facile il licenziamento dei lavoratori? L'analisi dei flussi condotta in numerose ricerche sul nostro paese (Raitano, 2011) ha mostrato tassi di riallocazione dei lavoratori estremamente elevati sia in assoluto che relativamente agli altri paesi. Tale evidenza non vale soltanto per i cosiddetti contratti «atipici», ma anche per coloro che hanno un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Il 30 per cento di questi ultimi sperimenta infatti nei cinque anni successivi all'assunzione un peggioramento nello *status* contrattuale (passando ad esempio a un contratto a termine o parasubordinato), la perdita del posto o addirittura l'uscita dalla forza lavoro. L'argomento spesso utilizzato che questo dato sia influenzato dal fatto che l'articolo 18 non vale per le piccole imprese non è supportato dai dati. Infatti, la quota di dipendenti a tempo indeterminato che sperimentano un peggioramento contrattuale non si modifica nel caso di imprese con più di quindici dipendenti, a dimostrazione che l'influenza dell'articolo 18 sulla mobilità dei lavoratori è molto contenuta. Tale evidenza è confermata dall'indice Ocse, il più accreditato e citato indice di rigidità dei regimi di protezione dell'impiego, che evidenziava già prima dello scoppio della crisi una relativa facilità di licenziamento dei lavoratori a tempo indeterminato nelle imprese con più di quindici dipendenti<sup>1</sup>.

C'è poi un limite teorico intorno all'idea di curare la disoccupazione con l'abolizione – totale o parziale – dell'articolo 18. L'aumento della flessibilità in uscita, infatti, può ridurre il tasso di disoccupazione naturale, ma questo non significa automaticamente creare più posti di lavoro. Detto in termini più tecnici, la flessibilità in uscita è una cura per la disoccupazione naturale, ma non per la *disoccupazione strutturale* che si manifesta quando c'è un'insufficienza permanente di posti di lavoro rispetto ai flussi netti in entrata nel mer-

<sup>1</sup> Nel 2008 l'indice Ocse relativo ai lavoratori a tempo indeterminato in imprese con più di quindici dipendenti posiziona l'Italia al decimo posto, al livello di Danimarca e Irlanda.

cato del lavoro. Usando nuovamente l'esempio del cinema visto sopra, la disoccupazione strutturale si ha quando la sala in cui viene proiettato il film è troppo piccola e non è mai in grado di soddisfare la richiesta di accesso da parte degli spettatori che affollano così la biglietteria non perché c'è un problema di congestione dei flussi, ma perché i posti a sedere non sono sufficienti.

Che in Italia il problema non sia soltanto la disoccupazione naturale, e che ci sia soprattutto un problema di disoccupazione strutturale è abbastanza evidente e non sembra che ci sia nessuno disposto a negarlo. Che questo problema possa essere curato con l'aumento della flessibilità in uscita è invece piuttosto opinabile. Gli studi empirici esistenti non sono riusciti a stabilire con certezza una relazione causale fra livello di rigidità dei regimi di protezione dell'impiego e livello di occupazione, e le conclusioni di policy che vengono solitamente avanzate si basano spesso su semplici correlazioni o coincidenze temporali. Per l'Italia non si riscontra neppure un'evidente coincidenza temporale fra le due principali riforme in materia (legge n. 196/1997 e legge n. 30/2003) e le dinamiche del mercato del lavoro, che registrano un'inversione di tendenza già a partire dal 1995 e che non mostrano alcuna apprezzabile discontinuità nel ventennio successivo.

Chi, a dispetto di questa assai poco incoraggiante evidenza empirica, ha provato comunque a sostenere una relazione fra flessibilizzazione del mercato del lavoro e livello di occupazione, ha cercato di presentare la scelta di assumere un nuovo lavoratore come un investimento da parte dell'impresa non dissimile da quello che viene effettuato per un nuovo macchinario. Tale parallelismo in verità non è del tutto sbagliato. Infatti, la prestazione e il rendimento di un rapporto di lavoro non si esauriscono nell'istante dell'assunzione, ma si svolgono nel corso di un orizzonte temporale più o meno lungo. Inoltre, come nel caso di un investimento in un bene capitale, l'impresa sostiene costi di attivazione e, al termine della prestazione, costi di disattivazione. Queste due voci di costo sono importanti in quanto entrano nel calcolo di quello che gli economisti chiamano *valore netto dell'investimento*. Se il livello di questi due costi è elevato, l'investimento avrà un valore netto più basso. Secondo questa visione, le norme come l'articolo 18 aumentano di molto i costi di disattivazione del rapporto di lavoro, quindi ne fanno diminuire il valore netto, riducendo l'incentivo a creare nuovi posti di lavoro. Da qui la spinta per ridurre le tutele in uscita per i lavoratori.

Tuttavia, anche questa chiave di lettura non si presta a facili conclusioni. Al contrario, l'utilizzo fatto proprio durante la gestazione del Jobs act di

questa interpretazione avrebbe dovuto consigliare maggiore prudenza nella scelta di aumentare il grado di flessibilità in uscita con lo scopo di ridurre il livello di disoccupazione strutturale. Nei ragionamenti condotti su questo punto si è finiti infatti per sottovalutare un elemento invece molto importante nella definizione del livello di investimento in forza lavoro, ovvero l'incertezza dell'investitore. Essa nasce sostanzialmente dal fatto che l'impresa non conosce il rendimento futuro del lavoratore. Detto in altri termini, quando un'impresa assume un nuovo lavoratore, non ne conosce con certezza le abilità e le caratteristiche, né può fare previsioni attendibili sui comportamenti che questo lavoratore terrà sul posto di lavoro. *Ex post* un lavoratore può confermare le attese, oppure può rivelarsi peggiore di quello che appariva o perché i suoi *skills* sono inferiori a ciò che si pensava (problema di *selezione avversa*) o perché il lavoratore una volta assunto, ha adottato comportamenti non consoni che sono andati unicamente a proprio vantaggio (problema dell'*azzardo morale*). Quando un'impresa è in grado di osservare *ex post* il reale rendimento del lavoratore assunto, potrebbe quindi scoprire che il suo valore netto è negativo e potrebbe avere il desiderio di licenziarlo. Il licenziamento del lavoratore può essere più o meno costoso – e in alcuni casi addirittura impossibile – ma questa informazione è nota all'imprenditore sin dall'inizio del rapporto di lavoro. Quindi il costo del licenziamento influenza *ex ante* la scelta stessa dell'impresa di assumere o non assumere il lavoratore. Un costo elevato di licenziamento ha come effetto principale quello di alzare il livello minimo di rendimento atteso per la creazione di posti di lavoro.

Abbassare o addirittura eliminare il costo del licenziamento produrrebbe effettivamente un aumento *ex ante* delle assunzioni da parte delle imprese, così come sostenuto da coloro che hanno spinto per un superamento dell'articolo 18. Ma i posti di lavoro che si creano sarebbero quelli a più basso rendimento, ovvero quelli che non si sarebbero creati se il licenziamento sarebbe stato più difficoltoso. Questo elemento non è irrilevante: infatti, dato che questi nuovi lavoratori hanno un rendimento più basso, quando *ex post* l'impresa lo scopre potrà licenziarli con facilità. Agevolare i licenziamenti – semplificando la disciplina giuslavoristica o riducendone il costo – ha quindi l'unico effetto di alimentare il *turnover*, ma non è in grado di creare nuovi posti di lavoro, ovvero quelli in grado di sopravvivere *ex post*. A conti fatti il numero di posti di lavoro totali sarebbe uguale a quello che ci sarebbe stato se non ci fosse stata incertezza da parte dell'impresa sul rendimento dei la-

voratori. Infatti, se l'impresa avesse saputo prima quali erano i lavoratori a basso rendimento, non li avrebbe assunti.

Insomma, l'idea che una maggiore flessibilità in uscita da introdurre attraverso una semplificazione del licenziamento sia in grado di incoraggiare investimenti e occupazione su scala aggregata è quanto meno azzardata. Con onestà bisogna ammettere che in Italia l'esperimento di abbattimento del costo di disattivazione dei posti di lavoro non è una novità introdotta dal Jobs act. La proliferazione di contratti atipici avvenuta negli ultimi quindici anni ha creato forme di investimento in cui, complice la durata limitata del rapporto di lavoro, il costo di disattivazione è praticamente nullo. Con altrettanta onestà bisognerebbe riconoscere che su questo fronte il Jobs act ha cercato – pur fra qualche contraddizione – di affrontare il problema dell'incertezza del rendimento del lavoratore, da un lato, riducendo la pletera di contratti atipici e, dall'altro, aumentando il tempo di gestazione dell'investimento attraverso le tutele crescenti per il lavoratore. Ma si tratta di una soluzione di *second best* che – se non opportunamente tarata in termini di costo del licenziamento per l'impresa<sup>2</sup> – rischia di non creare un'apprezzabile inversione di tendenza rispetto a quanto osservato negli ultimi tre lustri, ovvero una creazione di posti di lavoro in massima parte a basso rendimento, con un elevatissimo *turnover* e senza crescita del prodotto interno lordo.

Se davvero l'obiettivo da raggiungere attraverso il Jobs act era quello di un cambio di rotta capace di rilanciare crescita e occupazione, la strada da seguire era diversa. Invece di agire sul costo di disattivazione sarebbe stato preferibile intervenire direttamente sul rendimento del lavoratore, aumentando la qualità media dei lavoratori in entrata. In parte questo è previsto dal Jobs act, attraverso un ripensamento dei servizi per la formazione. Tuttavia va anche ricordato che il rendimento di un lavoratore non dipende unicamente dalla sua qualità e dalla sua formazione di base, ma anche da altri fattori: la tecnologia produttiva, il costo di accesso ai finanziamenti, le condizioni macroeconomiche in cui le imprese si trovano a operare, la qualità del management aziendale. Proprio quest'ultimo elemento rende reciproca

<sup>2</sup> La misura dell'indennizzo è infatti un punto critico nel contratto a tutele crescenti previsto dal Jobs act. Infatti, se il risarcimento monetario sarà troppo alto, la convenienza a utilizzare forme di lavoro diverse dal rapporto a tempo indeterminato potrebbe non essere seriamente intaccata. Viceversa, un risarcimento troppo basso rischia di vanificare la nuova forma contrattuale che, nell'intenzione stessa del legislatore, mira alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro.

l'incertezza del rapporto di lavoro. All'incertezza dell'imprenditore, analizzata in precedenza, si aggiunge quella del lavoratore, che deve effettuare un investimento *specifico* in conoscenza sul suo posto di lavoro, e quindi poco reversibile. Così come accade per l'imprenditore, anche il lavoratore non conosce perfettamente la qualità del suo datore di lavoro. Proprio tale incertezza può influire negativamente sul suo rendimento e – allo stesso tempo – anche sul mantenimento stesso del rapporto di lavoro.

Si tratta di un punto estremamente rilevante che chiama in causa la scelta condotta con il Jobs act di ridurre – attraverso l'eliminazione totale del reintegro del lavoratore – il costo di disattivazione in presenza di motivazioni di natura economica. L'emergere di ragioni economiche accertabili per interrompere un rapporto di lavoro può essere infatti causata sia da fattori esterni al di fuori del controllo dell'impresa, ma anche da fattori interni dovuti a scelte sbagliate del management. Quest'ultima possibilità riduce il valore atteso dell'investimento specifico effettuato dal lavoratore, e quindi il suo rendimento effettivo. Perciò costi di licenziamento molto bassi possono creare i presupposti per un risultato socialmente negativo, in cui i comportamenti «negativi» di imprenditore e lavoratore si giustificano vicendevolmente: da un lato, visti i bassi costi di licenziamento, per gli imprenditori vi è un incentivo a tenere comportamenti che possono portare alla distruzione futura di posti di lavoro. Dall'altro, visti gli alti rischi di perdere l'investimento effettuato, i lavoratori tendono a rispondere riducendo la formazione specifica e quindi diminuendo il proprio rendimento. Non c'è bisogno di spiegare perché questo è il risultato socialmente meno desiderabile.

Per questa ragione, in presenza di licenziamenti per ragioni economiche sarebbe stato probabilmente più opportuno distinguere fra quelli dovuti a fattori esterni, che possono richiedere una ristrutturazione produttiva, e quelli dovuti a scelte sbagliate del management, che invece dovrebbero determinare un cambio della guida operativa dell'azienda se non addirittura della proprietà. Nelle cosiddette economie liberali di mercato (Hall, Soskice, 2001), tipiche del mondo anglosassone, questo compito è svolto più o meno diligentemente dai mercati finanziari e dalle borse valori. Nelle economie a capitalismo coordinato, tipiche dell'Europa continentale, alle relazioni competitive e alle valutazioni dei mercati si sono sostituite soluzioni diverse. Sarà pure vero, come si è a lungo sostenuto anche nel dibattito che ha accompagnato il Jobs act, che la giustizia del lavoro non sembra più capace di svolgere questo compito con quella precisione, rapidità e competen-

za ormai richiesta in una economia globalizzata e sempre più interconnessa. Ma non si capisce perché non si sia voluta percorrere la strada, assai diffusa in altre economie continentali, di avviare una seria riforma della *corporate governance* delle nostre imprese, in grado di attribuire ai vari *stakeholders* poteri di negoziazione e controllo sulle decisioni imprenditoriali (D'Antoni, Mazzocchi, 2013). Il modello tedesco, spesso chiamato in causa a sproposito, si basa proprio sulla rappresentanza dei lavoratori negli organi in cui si prendono decisioni strategiche e si scelgono i manager che devono eseguirle. Questa forma di *corporate governance* ha favorito non solo molte delle caratteristiche positive di cui si è fatto riferimento nel dibattito italiano, ma ha anche aperto la strada a una flessibilità che – sia dal punto di vista microeconomico, sia da quello macroeconomico – ha caratteristiche assai diverse da quella perseguita nel nostro paese.

In conclusione, se l'obiettivo del Jobs act era spingere il sistema produttivo italiano verso settori tecnologicamente più avanzati, capaci di creare posti di lavoro ad alto rendimento e con elevate tutele soprattutto interne, la previsione non può essere ottimistica. In assenza di interventi su tutti gli altri fattori – dall'accesso al finanziamento alla riforma della *governance* societaria – il rischio è che la riforma governativa si configuri come un ulteriore aiuto al modello produttivo italiano che, nell'ultimo ventennio, non può certo fregiarsi di grandi successi in questi campi.

### Riferimenti bibliografici

- D'Antoni M., Mazzocchi R. (2013), *L'Europa non è finita. Uscire dalla crisi rilanciando il modello sociale europeo*, Roma, Editori Internazionali Riuniti.
- Friedman M. (1968), *The role of monetary policy*, in *American economic review*, n. 58, pp. 1-17.
- Hall P.A., Soskice D. (2001), *An introduction to varieties of capitalism*, in Id. (a cura di), *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Pissarides C.A. (1990), *Equilibrium unemployment theory*, Oxford, Blackwell.
- Raitano M. (2011), *Le transizioni nel mercato del lavoro in AD-SILC*, Roma, Fondazione Giacomo Brodolini.

ABSTRACT

*La discussione sul Jobs act è stata sin dall'inizio viziata da una rappresentazione del mercato del lavoro stereotipata e superficiale. Una più attenta analisi teorica ed empirica delle dinamiche occupazionali mostra invece come l'aumento della flessibilità in uscita non avrà probabilmente alcun effetto apprezzabile sul livello di occupazione. Al contrario, in assenza di altre riforme sul sistema finanziario e produttivo, la facilitazione dei licenziamenti rischia di incentivare ulteriormente i settori a basso valore aggiunto e a scarso contenuto innovativo.*

INCOMPLETE REFORM OR A PRESERVING OF THE STATUS QUO?

*From the very beginning the discussion on the Jobs act was spoiled by a stereotypical and superficial representation of the labor market. A more careful theoretical and empirical analysis of employment trends shows how the increased flexibility is unlikely to have any appreciable effect on the long-run level of employment. On the contrary, in the absence of other reforms on the financial system and on the production sector, the facilitation of layoffs is likely to further boost the sectors with low added value and low innovative content.*

