

# Il Jobs Act: principi ispiratori, contenuti e primi effetti

CARLO DELL'ARINGA\*

## Abstract

*Il saggio descrive le principali caratteristiche e Jobs Act, la nuova legislazione sulla protezione dell'impiego, i sussidi di disoccupazione e le politiche attive del lavoro, approvate dal Parlamento italiano nel 2014. Le nuove misure hanno abbattuto i costi del licenziamento limitando il diritto al reintegro dopo un licenziamento senza giusta causa. Queste misure sono state accompagnate da un significativo incentivo fiscale per le imprese che assumevano lavoratori con contratti a tempo indeterminato. Dati il breve periodo di tempi intercorso dall'introduzione di queste misure, sono pochi gli studi che hanno tentato di valutarne gli effetti sul mercato del lavoro. L'evidenza empirica disponibile mostra che gli incentivi alle assunzioni hanno spinto la creazione di posizioni di lavoro a tempo indeterminato, mentre l'effetto delle nuove regole sul licenziamenti senza giusta causa sembrano piuttosto deboli. Più tempo è necessario per analizzare non solo l'impatto della maggior flessibilità del lavoro, ma anche gli effetti della riforma delle politiche passive e attive del lavoro.*

**Keywords:** *flex-security, costi del licenziamento, politiche del lavoro*

---

\* Professore emerito di Economia Politica alla Università Cattolica di Milano. Eletto alla Camera dei Deputati nella XVII legislatura, è stato sottosegretario al Ministero del Lavoro e del Welfare nel Governo Letta.

## **1. Introduzione**

Il Jobs Act nasce come legge delega. Appena presentata fu subito oggetto di discussioni, confronti e anche di contrasti all'interno della maggioranza di Governo. Essa indicava solo i principi ispiratori e gli indirizzi che il Governo avrebbe dovuto seguire nella successiva attuazione dei decreti delegati. Ma già gli indirizzi, che la legge delega conteneva, apparivano molto impegnativi e carichi di novità rilevanti, soprattutto sull'art. 18, ma non solo su questo.

Dopo la contrastata approvazione in Parlamento, la legge delega fu modificata in alcuni importanti punti, il Governo emanò una serie di decreti legislativi e caso piuttosto raro nella storia legislativa del nostro Paese, in pochi mesi mise in pratica tutti gli aspetti più importanti della delega ricevuta dal Parlamento.

Il presente lavoro si propone di esaminare i principali contenuti del Jobs Act, dopo avere discusso i principi ispiratori che ne stanno alla base, e di analizzare successivamente gli effetti prodotti nel mercato del lavoro, alla luce dei risultati dei primi studi condotti in materia.

Seguiranno brevi conclusioni che oltre a riassumere gli aspetti rilevanti trattati nel testo, ricorderanno come occorrerà tempo, disponibilità di più ricche e omogenee fonti statistiche e ulteriori più approfonditi studi per poter fare un bilancio di questo importante intervento di politica del lavoro.

## **2. I principi ispiratori**

A quali principi si è ispirato il Governo nel predisporre il Jobs Act?

Certamente quello della "flessibilità del lavoro". Nel nostro Paese il dibattito su questo tema, non certamente nuovo, si è sviluppato con due modalità diverse, ancorché molto legate tra loro.

Una modalità è stata quella di coniugare flessibilità con sicurezza. Si è evocato all'inizio il modello della Danimarca come quello di un Paese dove la flessibilità per le imprese si accompagna alla sicurezza dei lavoratori.

La seconda modalità è stata di mettere in luce le diverse tipologie di flessibilità e i differenti effetti sul mercato del lavoro, a seconda che si tratti di flessibilità interna o esterna, e a seconda che si tratti di flessibilità in entrata o in uscita.

Vediamo brevemente come quel dibattito abbia esercitato un ruolo importante nell'ispirare i contenuti del Jobs Act.

## 2.1. LA “FLEXSECURITY”

Si tratta di principi che riguardano un campo specifico delle politiche del lavoro, quello che va sotto il nome (ormai noto nel dibattito nazionale e internazionale) di “flexsecurity”: di che si tratta?

In sintesi: le imprese, da cui in ultima analisi dipende la creazione di occupazione, richiedono flessibilità nei rapporti di lavoro, sia al momento della loro costituzione, sia nel loro svolgimento e sia nel momento della eventuale interruzione. Le rigidità normative di qualsiasi tipo esse siano, rappresentano dei costi, che si aggiungono ai normali costi monetari del lavoro. La teoria tradizionale spiega che più forti sono i vincoli normativi (che siano di legge o di contratto collettivo) e minori sono le probabilità che le imprese allarghino i loro organici e assumano nuovo personale.

Nella letteratura economica di carattere empirico non è mai stato dimostrato che esista sempre e comunque un legame diretto tra flessibilità del lavoro e maggiore occupazione. E ciò non deve sorprendere. Gli economisti non sempre arrivano alle stesse conclusioni: esistono diverse teorie ed esistono evidenze empiriche che si possono interpretare in modo diverso.

Vi è poi da dire che qualche forma di “rigidità” può fare bene all’occupazione e alla performance delle imprese. Il lavoro non è una “merce” qualsiasi e una protezione accompagnata a garanzie, attribuisce al lavoro quella dignità che induce le imprese a renderlo migliore e più produttivo. Le imprese conoscono molto bene questo aspetto e ne parlano spesso usando l’espressione “fidelizzazione” dei propri dipendenti. L’espressione non è felice, ma l’idea che vuole trasmettere è chiara e cioè: un investimento di entrambe le parti, impresa e lavoratore, nel rapporto di lavoro, rende quest’ultimo migliore e più produttivo.

Ma se è vero che un certo volume di garanzie produce effetti positivi anche sul piano economico, è altrettanto vero che elevate garanzie possono trasformarsi in “rigidità”. Se sono troppe, l’impresa diventa molto prudente quando deve decidere se assumere o meno nuovo personale.

Se l’impresa non può cambiare la qualità e la quantità della propria forza lavoro per adattarsi alle spinte e agli stimoli che provengono dall’esterno, sotto forma di alterne vicende congiunturali oppure di opportunità di cambiamento tecnologico e organizzativo, l’impresa si trova letteralmente privata della propria prerogativa essenziale, quella di essere attore di innovazione e di cambiamento, capace di affrontare le sfide di un mondo sempre più competitivo.

Quindi la flessibilità svolge anche un ruolo positivo e aiuta a creare lavoro. E nel caso specifico del nostro Paese, aiuta ad attirare l’apprezzamento delle imprese, nazionali ed estere, e, in aggiunta, l’apprezzamento degli organismi internazionali e delle autorità europee.

A livello internazionale, tra l'altro, si è diffusa la convinzione che le economie più deboli e che soffrono maggiormente sia per l'elevato debito pubblico, sia per la mancata crescita della produttività, possono risolvere i loro problemi attraverso "riforme" che aumentino il loro potenziale di crescita. E tra queste riforme che agiscono a livello macroeconomico dal lato dell'offerta, ai primi posti viene indicata spesso quella del mercato del lavoro (IMF, 2016).

Ma aumentare la flessibilità non basta. Non basta perché togliere vincoli alle imprese significa spesso togliere garanzie ai lavoratori occupati; di questo si deve tenere conto, altrimenti si rischia di fare ricadere sui lavoratori i costi sociali degli aggiustamenti che le imprese devono realizzare per essere competitive e per affrontare la concorrenza internazionale.

A questo punto entra in gioco il concetto di "flexsecurity". La maggiore flessibilità a favore delle imprese deve essere compensata da una maggiore "sicurezza" per i lavoratori. Una maggiore sicurezza deve essere garantita non "sul posto di lavoro", ma nel "mercato del lavoro". Cioè i singoli posti di lavoro non devono essere difesi ad oltranza se non sono più giustificati da ragioni economiche. I lavoratori devono lasciare i posti, ma i lavoratori che li occupano non devono essere lasciati soli. Abbandonare i posti improduttivi si può, ma abbandonare i lavoratori non si deve. La sicurezza da garantire nel "mercato" è fatta di due componenti: la prima è la garanzia del reddito, con adeguati ammortizzatori, nei casi di sospensione e di disoccupazione; la seconda è l'aiuto concreto che con le politiche attive può essere dato al lavoratore per potersi ricollocare in un'altra attività.

I principi ispiratori di una parte importante del Jobs Act sono quindi: flessibilità, ammortizzatori, politiche attive del lavoro.

## 2.2. LA LOTTA AL PRECARIATO

Il Jobs Act viene spesso presentato dal Governo come una "lotta al precariato". Per capirne il significato occorre entrare nel merito specifico del provvedimento.

Il Jobs Act non tratta tutte le forme di flessibilità allo stesso modo. Non affronta ad esempio di flessibilità del costo del lavoro (tema affrontato nella Legge di stabilità). Ed entra solo limitatamente negli aspetti della cosiddetta flessibilità "interna", cioè della flessibilità che è necessaria per garantire che lo svolgimento del rapporto di lavoro all'interno dell'impresa sia produttivo. Su questo terreno la nuova legge rimuove alcune rigidità che le imprese spesso affrontano al proprio interno, come ad esempio quando devono adattare e anche cambiare le mansioni dei propri dipendenti, nei processi di riorganizzazione.

Ma non sono queste le novità più importanti del Jobs Act.

La flessibilità su cui si concentra il Jobs Act è quella definita “esterna”, che riguarda il rapporto con il mercato e che si concretizza nei momenti della costituzione e della interruzione del rapporto di lavoro. L’obiettivo non è di aumentare tutte le forme di flessibilità di questo tipo. Anzi. Il Jobs Act vuole diminuire e non aumentare alcune forme di flessibilità esterna, in particolare vuole ridurre le “flessibilità all’entrata”, che si identifica nella possibilità di costituire una serie di rapporti di lavoro di natura temporanea. L’utilizzo da parte delle imprese di questi posti di lavoro flessibili va, secondo il Governo, contenuto e non aumentato.

La diffusione di contratti di lavoro di natura temporanea, spesso elusivi delle garanzie della legge e dei contratti nazionali, è una caratteristica del mercato del lavoro italiano (Cappellari et al., 2012). La loro diffusione fu facilitata dalle riforme degli anni novanta e duemila. Basti pensare al “Pacchetto Treu” e alla “Legge Biagi”; scopo di quelle riforme era appunto di aumentare la flessibilità “esterna” e in particolare quella all’entrata, cioè la flessibilità dei rapporti di lavoro brevi e a termine. Queste due riforme ebbero il merito di facilitare la riduzione della disoccupazione. Molti lavoratori che sarebbero rimasti o disoccupati o inattivi, trovarono occasioni di lavoro temporaneo e questo fu un fatto positivo.

Spesso si mettono in luce solo gli effetti negativi di quelle riforme che vengono accusate di aver aumentato la precarietà e ridotto la produttività della forza lavoro occupata. Ma non si apprezza abbastanza gli indubbi aspetti positivi di quegli interventi che, insieme ad altri fattori concomitanti, permisero una sostanziale riduzione della disoccupazione, che passò da quasi il 12 per cento a poco più del 6 per cento in dieci anni. Esattamente il percorso che, a ritroso, ha fatto il nostro Paese nei sei anni successivi, quando la disoccupazione dal 6 per cento è arrivata a quasi il 13 per cento nel 2014.

La diffusione dell’occupazione di carattere temporaneo che venne “battezzata” da molti come “precaria” è diventata uno dei problemi principali che gli ultimi Governi hanno tentato di risolvere. Anche la riforma Monti-Fornero aveva esattamente lo stesso obiettivo. I principi ispiratori e in parte gli strumenti di intervento furono simili, in particolare era comune l’intenzione di combattere la precarietà. In due modi: da un lato rendendo più rigidi i rapporti di lavoro temporanei (il contrario di quello che si fece con la Legge Biagi) e dall’altro aumentando la flessibilità in uscita. Questa è la medicina che gli osservatori internazionali e diversi studiosi di problemi del lavoro avevano da tempo raccomandato ai Governi del nostro Paese (Boeri e Garibaldi, 2008).

La cura proposta partiva dalla seguente analisi: le imprese assumono a tempo determinato o con contratti precari perché il rapporto a tempo indeter-

minato è troppo rigido e comporta costi elevati per le imprese nel momento in cui si trovano nelle condizioni di licenziare il loro personale (i cosiddetti “firing costs”). Da questa analisi è nata la proposta del “contratto unico” che avrebbe dovuto sostituire gradualmente i contratti temporanei. Il contratto unico prevedeva un primo periodo di forte flessibilità in uscita con un indennizzo al posto della reintegra in caso di licenziamento illegittimo. Però dopo un periodo iniziale, ad esempio tre anni, le tutele del contratto a tempo indeterminato sarebbero tornate ad essere quelle iniziali. Era inoltre previsto, nei primi tre anni, in assenza di reintegra, un indennizzo crescente con l’anzianità aziendale del lavoratore licenziato. Se si riusciva – questa era la idea originaria – a rendere meno costosa la fase iniziale del rapporto a tempo indeterminato le aziende avrebbero tendenzialmente sostituito questo contratto alla pleora di contratti di natura temporanea.

Il Governo ha fatto propria, ma solo in parte, l’idea del contratto unico. L’idea di fondo è stata salvata e cioè si è accettato di concedere alle imprese più flessibilità in uscita, intervenendo sull’art. 18, perché così facendo le stesse imprese saranno meno restie ad assumere a tempo indeterminato. È stato introdotto al posto della reintegra un indennizzo economico crescente con l’anzianità, come previsto dall’idea originaria del contratto unico. Ma la modifica dell’art. 18 non si limita ai primi tre anni del nuovo contratto: la modifica è definitiva e va oltre i tre anni iniziali, anche se si applica solo alle nuove assunzioni, quelle che hanno avuto luogo dal 1.3.2015, il giorno in cui il decreto delegato è entrato in vigore. Nonostante questo anche il nuovo contratto del Jobs Act è stato chiamato “a tutele crescenti”, dove la “crescita” non riguarda più le tutele normative e in particolare la reintroduzione del diritto alla reintegra dopo i primi tre anni, ma solo l’aspetto monetario, in quanto l’indennizzo che spetta al lavoratore in caso di licenziamento illegittimo è legato esplicitamente e formalmente alla anzianità di servizio nell’impresa.

Dal momento che le nuove norme si applicano solo ai nuovi assunti, si può capire il ragionamento che il Governo segue per sostenere che, nel complesso, sono aumentate le tutele. Il ragionamento può essere svolto in questo modo: se l’alternativa per i giovani è un contratto temporaneo, meglio per loro un contratto a tutele crescenti che prevede maggiori garanzie di carattere generale, quelle assicurate sia dalla legge che dai contratti di lavoro nazionali per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, anche se non è più prevista completamente la garanzia offerta dall’art. 18.

È tutto da dimostrare che sia successo così ed infatti compito degli studiosi, come vedremo più avanti, è di verificare se l’effetto è stato proprio di questo tipo.

### 3. Contenuti

Ma veniamo ad alcuni aspetti relativi alla riforma che hanno suscitato maggior scalpore.

#### 3.1. L'ARTICOLO 18

L'art. 18 era stato già cambiato dalla riforma Monti-Fornero. In particolare era stato abolito l'automatismo consistente nella obbligatorietà della reintegra in caso di licenziamento non giustificato (e quindi illegittimo). La reintegra rimaneva solo quando il giudice rilevasse una "manifesta insussistenza del fatto" nel caso del licenziamento di natura economica o una semplice "insussistenza del fatto" nel caso del licenziamento disciplinare. Inoltre rimaneva la reintegra nel caso in cui il giudice ritenesse di scarsa rilevanza la infrazione compiuta dal lavoratore, dove la scarsa rilevanza poteva essere anche dedotta dai codici disciplinari dei contratti collettivi nazionali di lavoro (laddove prevedono per mancanze non gravi una sanzione di tipo "conservativo", cioè multa, sospensione, ma non licenziamento e perdita del posto).

Alla fine il decreto legislativo ha stabilito:

- di mantenere la reintegra nel caso di licenziamenti di tipo discriminatorio (com'era prima);
- di abolire la reintegra nel caso di licenziamenti illegittimi di natura economica;
- di ammettere la reintegra solo nel caso di insussistenza del fatto materiale nel caso di licenziamento illegittimo di natura disciplinare.

Aver tolto il diritto alla reintegra nel caso di licenziamento disciplinare per infrazioni di lieve entità e quindi abolendo il principio di proporzionalità tra gravità del fatto compiuto dal lavoratore e sanzione comminata all'impresa (sostituendo l'indennizzo alla reintegra) è stato l'aspetto maggiormente contestato dallo schieramento "di sinistra" della maggioranza di Governo.

Una seconda contestazione ha riguardato la abolizione della reintegra anche nei licenziamenti collettivi (che sono anche essi di natura economica, come quelli individuali), precisamente nei casi in cui la impresa nello scegliere i lavoratori da licenziare non rispetta i criteri di precedenza fissati o dai contratti collettivi oppure dalla legge (come ad esempio: i carichi familiari, la anzianità di servizio, ecc. ecc.). In questi casi, come nel caso di licenziamento individuale illegittimo di natura economica, scatta l'indennizzo e non il diritto del lavoratore ad essere reintegrato nel posto di lavoro.

Era convinzione di parte dei gruppi parlamentari della maggioranza di Governo nonché delle Commissioni Lavoro delle due Camere del Parlamento che il Governo avrebbe dovuto, nella versione definitiva del decreto, reintrodurre la reintegra per i licenziamenti collettivi. Ma questo non è successo. Il Governo ha mantenuto inalterato il decreto e il clima si è surriscaldato.

Il Governo avrebbe certamente potuto fare questa modifica anziché approvare il decreto sul contratto a tutele crescenti così come era stato inviato alle Camere, senza alcun cambiamento. Avrebbe dato un segnale di disponibilità importante, che tra l'altro sarebbe stato apprezzato dalla parte del mondo sindacale che non era stata eccessivamente critica del Jobs Act, ma che aveva chiesto qualche intervento correttivo per renderlo meno indigesto alla base associativa.

Difficile dire quali siano state le vere motivazioni di questa chiusura del Governo. Possono aver pesato i difficili equilibri all'interno della maggioranza dove i partiti di centro-destra chiedevano una modifica ancor più radicale dell'art. 18 e limitare il caso della reintegra ai soli licenziamenti discriminatori. Ha certamente svolto un ruolo importante la comunità internazionale, pronta a ridimensionare la fiducia al nostro Governo nella eventualità di un qualsiasi "passo indietro" che avrebbe confermato l'opinione che gli osservatori internazionali hanno della (scarsa) affidabilità del nostro Paese, in particolare nel campo delle riforme del mercato del lavoro. Quella di un Paese con tante buone intenzioni che poi si arenano in fase di attuazione. Anche un solo piccolo passo indietro avrebbe forse compromesso la reputazione che il Paese faticosamente cercava di acquisire.

### 3.2. AMMORTIZZATORI SOCIALI E POLITICHE ATTIVE

E veniamo al campo di interventi che dovrebbero garantire la "sicurezza" dei lavoratori nel mercato del lavoro.

Il Jobs Act non punta solo a realizzare quel buon equilibrio tra "flessibilità" e "sicurezza" verso cui da tempo si stanno muovendo gli altri Paesi Europei. Si vuole anche rivoluzionare il sistema di welfare, o per lo meno la parte di questo sistema che si incrocia con il mercato del lavoro. Ci si riferisce soprattutto alle politiche di sostegno del reddito dei lavoratori in difficoltà che rischiano di perdere o che hanno già perso il loro posto di lavoro. Le cosiddette politiche "passive", presentano tuttora nel nostro Paese un eccessivo carattere di assistenzialismo. Principio ispiratore del Jobs Act è la costruzione di un welfare di carattere universale, ma al contempo condizionato. Cosa significa: condizionato?



Innanzitutto i posti di lavoro per i quali si concede la Cassa Integrazione Guadagni, devono essere effettivamente recuperabili a condizioni di mercato. Cioè non si possono sussidiare posti di lavoro di imprese “decotte”.

Si prevede inoltre che il costo di finanziamento della CIG ricada maggiormente sulle imprese e sui settori che ne fanno maggiormente uso. Forme di “experience rating” (un principio che lega i contributi pagati all’effettivo utilizzo) sono già presenti negli attuali ammortizzatori. La delega rafforza questa assunzione di responsabilità da parte di chi fa un maggiore utilizzo degli istituti di sostegno del reddito.

Nella stessa direzione, va la norma che condiziona l’utilizzo della CIG al fatto di avere utilizzato, all’interno dell’azienda, tutte le possibili forme, contrattuali e di legge, di riduzione dell’orario di lavoro. Le risorse collettive, cioè, vanno utilizzate quando effettivamente sono indispensabili.

Si ricordi poi, che in base alla Legge Fornero, entro il 2016 dovrà essere abrogata la Cassa Integrazione in Deroga e che nel 2017 dovrà essere abrogato l’istituto della Mobilità. Nel frattempo sono stati costituiti i Fondi di Solidarietà che dovranno svolgere le funzioni della Cassa Ordinaria per i settori che oggi ne sono privi. Inoltre a settembre del 2016 il Governo si è accordato coi sindacati per garantire qualche forma di protezione del reddito alle imprese che non potranno più utilizzare la Cassa in deroga.

Ma le novità maggiori sono nel campo dell’ASPI, cioè degli ammortizzatori per i lavoratori licenziati. L’ASPI diventa NASPI e include oltre alla ASPI l’ex sussidio di disoccupazione a requisiti ridotti.

Si lega la durata massima di concessione del nuovo sussidio all’ammontare dei contributi versati e cioè alla anzianità di lavoro del disoccupato. Si vuole rafforzare in questo modo il carattere assicurativo dell’indennità, per premiare la continuità della attività lavorativa.

Si introduce poi, anche in Italia, un sussidio di disoccupazione di carattere assistenziale, a carico della fiscalità generale, da erogare a coloro che, avendo esaurito la durata massima di NASPI oppure non avendo raggiunto i requisiti contributivi per accedervi, continuano ad essere disoccupati e si trovano, inoltre, in condizioni di povertà (ASDI).

Questo è un istituto che esiste in quasi tutti i Paesi dell’OCSE. È parecchio costoso, almeno in prospettiva, per il bilancio pubblico ed è questo il motivo per cui, dove esiste, è fortemente condizionato all’obbligo del disoccupato di cercare attivamente lavoro e di accettare il lavoro che venga offerto dai servizi pubblici per l’occupazione.

Questa scelta di introdurre un reddito minimo per i disoccupati poveri, rispecchia la scelta fatta da quei Paesi che legano il reddito minimo alla ricerca/accettazione del lavoro e non solo alle condizioni di bisogno. Ciò non toglie

che, accanto a questo istituto vi sia anche un sostegno a favore dei poveri legato essenzialmente alle condizioni di bisogno (“prova dei mezzi”). Ma è significativa la scelta del Jobs Act di puntare decisamente ad un welfare “condizionato”.

Questa peraltro è la scelta fatta in Germania con le riforme Hartz. Dieci anni fa, i tedeschi spostarono quasi tre milioni di persone povere che godevano di “pura” assistenza, ad una assistenza condizionata alla ricerca attiva di un lavoro. Soprattutto sono stati attivate persone con sussidio per invalidità. Una volta accertata la idoneità a fare un lavoro di almeno 15 ore alla settimana, centinaia di migliaia di invalidi parziali sono stati avviati a lavori di ogni tipo, anche a quelli che prevedevano bassi salari (integrabili peraltro con ulteriori sussidi e aiuti economici in caso di condizioni di indigenza).

Una condizione imprescindibile è quella di passare da una politica puramente passiva e risarcitoria, ad una politica attiva. Ed è quanto hanno fatto in Germania e in quei Paesi, come Francia e Gran Bretagna, dove un forte impegno a favore dei lavoratori disoccupati, è accompagnato da strumenti efficaci di politica attiva e di attivazione. In questi tre grandi Paesi lo strumento principale è costituito da una Agenzia Nazionale che ha il compito sia di erogare i sussidi, sia di verificare che i beneficiari cerchino attivamente lavoro, nonché di assisterli in questa ricerca.

Questo è il motivo per cui il Jobs Act ha previsto anche nel nostro Paese un’Agenzia Nazionale per l’Occupazione (ANPAL). Nel momento in cui si vuole tendere verso un welfare universale, è giusto accompagnarlo con efficaci strumenti che ne garantiscano la condizionalità.

La proposta di costituire una Agenzia Nazionale non è nuova. Una norma che delegava il Governo a costituirla, era inserita anche nella “Legge Fornero”, ma non se ne fece niente.

L’ANPAL deve essere partecipata da Stato e Regioni. Ad essa spettano compiti gestionali nel campo delle politiche attive e dei servizi per l’impiego. Deve garantire le sinergie tra strutture pubbliche (Centri per l’Impiego) e le strutture private (agenzie private, enti bilaterali, centri di formazione, terzo settore, ecc. ecc..

È abbastanza chiaro che il modello cui si ispira il Jobs Act è quello dei Paesi che da tempo ormai hanno cercato (con qualche successo) di integrare le due funzioni fondamentali: quella passiva di sostegno del reddito e quella attiva di ricollocazione del beneficiari del sussidio.

#### 4. Gli incentivi fiscali e i primi effetti sulla occupazione

A poco più di un anno di distanza dall'emanazione dei decreti legislativi di attuazione del Jobs Act, è decisamente troppo presto per verificarne gli effetti complessivi nel mercato del lavoro. Comunque alcune considerazioni di qualche importanza possono essere fatte, alla luce sia di alcuni studi condotti su questo tema e sia delle polemiche che si sono sviluppate nel corso di questo anno.

Qualche effetto sui livelli e sulla struttura della occupazione si è verificato, se non altro perché il Governo, con la Legge di Stabilità per il 2015, ha introdotto importanti incentivi fiscali, a favore delle assunzioni a tempo indeterminato e delle trasformazioni di contratti temporanei in contratti permanenti. Queste importanti misure fiscali che hanno praticamente annullato i contributi previdenziali ed assicurativi a carico delle imprese si sono aggiunti agli effetti dovuti alla maggiore flessibilità introdotta dal contratto a tutele crescenti. Un ampio dibattito si è sviluppato all'interno delle forze politiche e delle parti sociali sulla consistenza di questi effetti occupazionali e su quanto di questi effetti possa essere attribuito alla maggiore flessibilità del lavoro introdotta dal Jobs Act.

È un dato di fatto incontrovertibile che nel 2015 l'occupazione in Italia sia cresciuta parecchio, se rapportata alla modesta crescita del PIL. Su questo dato convergono le diverse fonti ufficiali (amministrative e non) che descrivono l'andamento del mercato del lavoro (Dell'Aringa et al., 2016).

Se si considerano i dati mensili della rilevazione sulle forze lavoro, la variazione dell'occupazione rispetto all'anno precedente ha riguardato quasi 180 mila persone. Non si tratta certo di una dimensione tale da fare scordare la dura riduzione imposta dalla crisi, ma rappresenta comunque una chiara inversione di rotta. Un altro elemento che emerge dall'analisi dei dati sul 2015 è che la crescita si è prodotta nell'area del lavoro dipendente (+1.2 per cento rispetto al 2014), mentre l'insieme del lavoro indipendente ha subito una riduzione (-0.3 per cento).

Nel complesso l'incremento degli occupati risulta dello 0.9 per cento, un dato significativo anche alla luce dell'aumento (dello 0.4 per cento) che era stato registrato nel 2014.

Ragionando in termini di unità di lavoro standard da contabilità nazionale, che forniscono una misura dell'input di lavoro impiegato, le variazioni sono solo leggermente inferiori: dello 0.8 per cento nel 2015 dopo lo 0.3 per cento dell'anno prima. L'entità di queste variazioni configura una elevata elasticità dell'impiego di lavoro rispetto alla crescita del Pil.

L'impatto della misura sulla domanda di lavoro può essere valutato facendo riferimento non solo alle statistiche diffuse dall'Istat, ma anche ai dati amministrativi. Ultimamente infatti le statistiche sul lavoro si sono "molti-

plicate”, complicando in qualche modo il compito di descrivere i trend del nostro mercato del lavoro. Oltre all’Istat, infatti, ora anche il Ministero del Lavoro e l’Inps diffondono periodicamente informazioni sul numero di nuovi contratti attivati dalle imprese e sulle cessazioni o trasformazioni da un tipo di contratto all’altro. In entrambi i casi il flusso informativo è attivato dai datori di lavoro e gli eventi monitorati sono i medesimi, mentre quello che cambia è l’universo osservato, con differenze che riguardano sia i settori economici che le tipologie contrattuali. I dati Inps, in particolare, fanno riferimento ai lavoratori dipendenti del settore privato (esclusi i lavoratori domestici e gli operai agricoli); i dati pubblicati dal Ministero del Lavoro, tratti dalle Comunicazioni Obbligatorie, includono invece tutti i rapporti di lavoro dipendente e parasubordinato (escludono i rapporti di lavoro in somministrazione) sia del settore privato che di quello pubblico.

In generale, l’insieme di queste informazioni (considerando anche i dati Istat sulle forze lavoro) sono concordi nel registrare per il 2015 un recupero occupazionale concentrato sul lavoro dipendente e basato in particolare sulle posizioni a tempo indeterminato. Quello che diverge, e in misura rilevante, è l’entità di questo recupero, così diversa tra le fonti da non poter essere spiegata unicamente appellandosi al fatto che le fonti in questione non sono direttamente confrontabili tra loro. In particolare, i dati Inps e le comunicazioni obbligatorie del Ministero del lavoro sono dati di flusso (assunzioni e cessazioni), e fanno più precisamente riferimento alle variazioni del numero e del tipo di contratti, mentre l’Istat si occupa di stock, ossia dell’andamento dei livelli di occupazione.

#### 4.1. I DATI INPS

I dati amministrativi del Ministero del lavoro e dell’Inps – pur nella diversità del campo di osservazione – segnalano un miglioramento significativo del saldo dei contratti a tempo indeterminato rispetto agli anni passati. In particolare dai dati Inps, che sono più aggiornati e completi perché forniscono anche le informazioni relative alle trasformazioni tra tipologie di contratti, risulta che nel 2015 il saldo relativo alle posizioni di lavoro a tempo indeterminato (ovvero la variazione netta tra assunzioni, cessazioni e trasformazioni) è stato nettamente positivo (intorno alle 764 mila unità), ma soprattutto di gran lunga più cospicuo rispetto a quello degli anni precedenti: in confronto al 2014 (che presentava un saldo di segno negativo) c’è stato un incremento di oltre 800 mila nuovi posti stabili in più. Peraltro, questo miglioramento è solo parzialmente intaccato da dinamiche di segno opposto riguardanti il tempo determinato e

l'apprendistato: sembrerebbe cioè che la dinamica delle posizioni a tempo indeterminato non sia stata solo il riflesso di compensazioni con le posizioni a termine. L'Inps fornisce anche il dato sul numero di rapporti instaurati con la fruizione dell'esonero contributivo: sul totale dei nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato (1.8 milioni di assunzioni e oltre 570 mila trasformazioni da posizioni a termine) quelli che hanno beneficiato dell'esonero sono più della metà, cioè 1.4 milioni circa (il 58.9 per cento). Ciò significa che comunque il 41 per cento delle nuove assunzioni a tempo indeterminato è avvenuto senza esonero contributivo.

È presto per valutare il peso della decontribuzione rispetto alla semplificazione normativa del Jobs Act, ma la dinamica dei contratti ci dice che entrambi i provvedimenti possono aver giocato un ruolo in questo cambiamento nelle strategie di assunzione delle imprese.

Se si considera la dinamica mensile dei dati Inps, si osserva ad ogni modo che nel mese di dicembre 2015 si è verificato un vero e proprio boom per le assunzioni a tempo indeterminato da parte delle imprese, che evidentemente hanno voluto beneficiare dell'esonero contributivo prima del passaggio al nuovo regime che ne ha ridotto importo e durata. Questo ha comportato poi una riduzione del flusso di assunzioni nei dati di inizio 2016. Ciò non ha impedito che le variazioni tendenziali tra i primi mesi del 2016 e i primi mesi del 2015 rimanessero ampiamente positive, come ha rilevato l'INPS nel suo rapporto annuale del 2016: "È scontato pertanto registrare nel 2016 soprattutto nei primi mesi, una riduzione dei flussi di assunzione (a tempo indeterminato): ciò che conta è che in parallelo non vi sia una crescita delle cessazioni tale da vanificare i risultati occupazionali appena conseguiti" (INPS, Rapporto Annuale 2016, p. 34).

#### 4.2. DIVERGENZE TRA LE FONTI STATISTICHE

Tuttavia, se dai dati di flusso si passa a considerare i dati di stock sull'occupazione di fonte Istat, emerge una dinamica occupazionale positiva, ma decisamente meno intensa rispetto alle indicazioni fornite dai dati amministrativi.

Inoltre, dai dati Istat non emerge ancora nitidamente la crescita del tempo indeterminato; sembra anzi che l'incremento dei rapporti a termine sia più rilevante per spiegare la crescita occupazionale del 2015. Nel confronto anno su anno questi ultimi hanno avuto un aumento del 5 per cento, mentre i dipendenti permanenti sono cresciuti solo dello 0.6 per cento (pari a 80 mila in più).

Allo scopo di valutare la coerenza fra dati di flusso e i dati di stock rilevati dall'Istat, occorre confrontare i dati riferiti all'ultimo mese del 2014 (cioè

prima dell'introduzione dello sgravio contributivo) con quelli di fine 2015 (quando lo sgravio contributivo è stato ridotto di circa il 50 per cento). In linea teorica la variazione dello stock fra il mese di dicembre di un anno e quello dell'anno successivo dovrebbe essere pari al flusso delle assunzioni nette osservato nel corso dell'anno.

In particolare nel corso del 2015 secondo l'indagine sulle forze di lavoro avremmo registrato un aumento degli occupati alle dipendenze con contratto di lavoro permanente di 135 mila unità. Nello stesso periodo i temporanei sono cresciuti di 113 mila, mentre gli autonomi sono scesi – sempre secondo l'Istat – di 138 mila unità. Il totale degli occupati sarebbe dunque aumentato in un anno di 109 mila persone.

Nel complesso i dati Istat confermano le caratteristiche messe in luce dai dati amministrativi: nel corso del 2015 è aumentata l'occupazione con una crescita rilevante dei dipendenti permanenti, ma l'entità del fenomeno appare decisamente meno pronunciata rispetto a quanto mostrato dai dati INPS su assunzioni e cessazioni che per le posizioni permanenti ha registrato un saldo pari a 764 mila unità.

La difficoltà a conciliare l'andamento dei dati riferiti allo stock di occupati secondo l'Istat con l'evoluzione dei flussi rilevati dall'Inps è ancora oggetto di dibattito, ma non si è ancora pervenuti a una valutazione di tipo conclusivo.

Vi è da dire che all'inizio del 2016 l'ISTAT ha fortemente rivisto le statistiche mensili sull'occupazione, in quanto è stata introdotta un'innovazione nella procedura di stagionalizzazione con specifico riguardo alla metodologia utilizzata per garantire la coerenza tra serie stagionalizzate mensili e trimestrali. Il profilo della serie storia dei dipendenti permanenti diffuso con il comunicato ISTAT di gennaio 2016 è molto diverso da quello comunicato nei mesi precedenti. Queste differenze concorrono a spiegare i toni del dibattito prodottosi nel corso dell'anno in relazione alle tendenze del mercato del lavoro italiano. Un dibattito che ha prodotto posizioni veramente contrastanti. Accanto alle fonti più o meno ufficiali che hanno riconosciuto gli effetti positivi delle misure governative, vi sono stati studi e analisi che utilizzando una fonte statistica piuttosto che l'altra e facendo riferimento a dati che poi l'Istat ha rivisto, sono arrivati a conclusioni molto negative sugli effetti del Jobs Act e delle misure fiscali di sostegno (Cirillo et al., 2016).

## 5. Alcuni esercizi econometrici

In così poco tempo era difficile che apparisse una ricca letteratura econometrica che mettesse a confronto le finalità del Jobs Act con i risultati ottenuti nel mercato del lavoro. Occorrerà tempo per dare modo alle fonti statistiche di mettere a disposizione il materiale utile, con serie storiche sufficientemente lunghe.

Qualche tentativo è stato comunque fatto, sia pure basato su una limitata disponibilità di dati statistici.

Il primo è stato condotto dall'Istat nell'ambito della più vasta indagine relativa a: “ Il sistema delle imprese: competitività e domanda di lavoro”, i cui risultati principali sono stati riportati nel Rapporto Annuale dell'Istituto del 2016 (ISTAT, 2016).

Nel paragrafo 4.2.5 di questo Rapporto, l'Istat affronta il tema del “Il ruolo della normativa nelle scelte di assunzione delle imprese manifatturiere” e in particolare gli effetti della decontribuzione e del contratto a tutele crescenti sulla occupazione nel corso del 2015.

Il campione esaminato è composto da imprese manifatturiere. Il metodo econometrico utilizzato è quello della stima “difference-in-difference”. La variabile dipendente è rappresentata dalla variazione del numero di lavoratori assunti, totali e a tempo indeterminato tra il 2014 e il 2015. La variabile esplicativa è rappresentata dall'utilizzo, da parte della impresa, della decontribuzione, accompagnata da una serie di variabili di controllo che indicano le caratteristiche delle imprese (dimensione, località, settore, ecc.), incluse alcune variabili che rappresentano le condizioni economiche congiunturali attraversate dalle stesse imprese.

I risultati delle stime dimostrano come l'utilizzo del provvedimento in questione abbia rappresentato la principale variabile a sostegno della occupazione complessiva dell'impresa. L'effetto è stato superiore a quello prodotto dalle condizioni di mercato (gli ordini, le vendite). Questo si è verificato prevalentemente per le medie e le grandi imprese, meno per le piccole dove l'effetto è stato principalmente quello di aumentare il numero di lavoratori a tempo indeterminato, ma non l'occupazione complessiva.

Per quanto riguarda l'utilizzo del contratto a tutele crescenti e quindi l'effetto specifico del Jobs Act, l'Istat trova che i casi di massimo effetto della nuova normativa – che vengono definiti come i casi in cui i nuovi contratti si riferiscono a nuovi assunti a tempo indeterminato e non a conversioni da tempo determinato – sono più probabili per le imprese in crescita occupazionale ( già dal precedente anno) e per le medie e grandi imprese. In altri termini la nuova normativa del contratto a tutele crescenti sembra soprattutto accom-

pagnare una fase di rafforzamento più che di avvio di un percorso di crescita occupazionale.

Un secondo esercizio econometrico è stato condotto da due ricercatori della Banca d'Italia (Sestito e Viviano, 2016). I dati utilizzati fanno riferimento ai flussi delle comunicazioni obbligatorie dell'INPS, raccolti da Veneto Lavoro e si fermano alla prima metà del 2015. È evidente che si tratta di un primo esercizio limitato ad un periodo di tempo molto breve, che non può tener conto della evoluzione delle assunzioni nei periodi seguenti che, come si è visto, hanno rivestito particolare importanza.

Si tratta comunque di un esercizio molto articolato, che si pone l'obiettivo di separare gli effetti dei due provvedimenti, quello relativo alla decontribuzione e quello relativo alla introduzione del contratto a tutele crescenti. Dal momento che i due provvedimenti presentano differenze importanti relative sia al momento di entrata in vigore (dal 1 gennaio la decontribuzione e dal 1 marzo il nuovo contratto) sia alla copertura (il nuovo contratto si riferisce solo alle imprese sopra i 15 dipendenti), anche questi due autori possono adottare una stima "difference-in-difference" che è la più adatta per separare gli effetti delle due iniziative di legge.

I due autori trovano che il raddoppio del tasso di conversione mensile dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, che si è verificato in Veneto nei primi sei mesi del 2015 è interamente dovuto ai due provvedimenti, in misura uguale e cioè 50 per cento al primo e 50 per cento al secondo. Per quanto riguarda l'aumento delle nuove assunzioni a tempo indeterminato, l'effetto dei due provvedimenti insieme, si è limitato al 45 per cento dell'effetto totale. L'effetto rimanente del 55 per cento è stato dovuto alla congiuntura economica favorevole che si è avuta in quello stesso periodo e all'aumento della domanda di lavoro che ne è conseguito. Per quanto riguarda l'effetto congiunto del 45 per cento, lo studio trova che ben il 40 per cento è dovuto alla decontribuzione e solo il 5 per cento ad un effetto di interazione dei due provvedimenti.

La conclusione è che gli effetti di breve periodo, che sono poi quelli esaminati nello studio, siano da scrivere prevalentemente alla decontribuzione. E che il contratto a tutele crescenti, come tutte le modifiche normative di carattere "qualitativo" e relative alla legislazione del lavoro è destinate a produrre effetti nel medio e lungo periodo.



## 6. Conclusioni

Il seguente è un breve elenco delle principali caratteristiche del Jobs Act che sono state illustrate nel presente lavoro.

Il JOBS ACT:

- è in continuità con le precedenti riforme del mercato del lavoro, in particolare con la riforma Monti-Fornero che aveva già aumentato la “flessibilità in uscita” riducendo i “firing costs” rappresentati da rigide norme sui licenziamenti e aveva ridotto la “flessibilità in entrata” contenendo l’utilizzo da parte delle imprese dei contratti di natura temporanea;
- ha ulteriormente modificato l’art. 18, riducendo drasticamente i casi in cui il lavoratore ha diritto alla reintegra in seguito a licenziamento illegittimo;
- ha ulteriormente ridotto la possibilità di utilizzare i contratti di natura parasubordinata;
- ha dato carattere maggiormente “universale” agli ammortizzatori sociali;
- ha posto le basi per istituire anche in Italia una Agenzia nazionale per le politiche attive.

Occorrerà ancora parecchio tempo per verificare gli effetti completi del Jobs Act e, con tutta probabilità, sarà difficile arrivare a conclusioni definitive e condivise.

Il campo di intervento del Jobs Act è vasto e distinguere gli effetti delle singole misure non sarà facile. Per vari motivi. Due in particolare.

Il primo consiste nella difficoltà di separare gli effetti di interventi relativi ad alcuni contratti di lavoro (ad esempio quelli a tempo indeterminato) da altri (ad esempio le collaborazioni). Infatti gli effetti sulla diffusione di ciascun rapporto di lavoro non dipendono solo dal cambiamento delle specifiche norme che lo riguardano, ma anche dal cambiamento delle norme che riguardano altri rapporti di lavoro, se si considera che esistono tra l’utilizzo dei vari contratti relazioni complesse e non solo di sostituzione, ma talvolta di complementarità. Di conseguenza per arrivare a conclusioni di qualche validità, occorre condurre analisi che abbracciano gli effetti di tutti gli interventi, analisi che non sempre è agevole effettuare.

Il secondo consiste nella difficoltà di distinguere gli effetti prodotti da una riforma dagli effetti, ritardati, prodotti da una precedente riforma. L’attivismo legislativo sul tema delle norme sul lavoro è ben noto nel nostro Paese e questo non facilita certamente il lavoro degli studiosi e dei ricercatori.

## Bibliografia

- Blanchard O., Jaumotte F., Loungani P. (2013), *Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession*, Imf Staff Discussion Note, march 29, Washington.
- Boeri T., Garibaldi P. (2008), *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, Milano.
- Cappellari L., Dell’Aringa C., Leonardi M. (2012), “Temporary employment in Italy”, in *CESifo Dice Report*, vol. 10, n. 1, pp. 55-62.
- Cirillo V., Fanna M., Guarascio D. (2016), “Did Italy need more labour flexibility?”, *Intereconomics*, vol. 51, march-april, n. 2, pp. 79-86.
- Dell’Aringa C., Barbini M., De Novellis F., *Il 2015 del mercato del lavoro italiano*, in: *I contratti di lavoro: Commento del dgs*, 15 giugno 2015 n. 81, a cura di M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 333-342.
- INPS (2016), *Relazione annuale del presidente*, Roma.
- ISTAT (2016), *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, Roma.
- ISTAT (2016), *Rapporto Annuale*, Roma.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2016), *L’utilizzo dei voucher per le prestazioni di lavoro accessorio*, Report, Roma, 22 marzo 2016.
- Sestito P., Viviano E. (2016), “Hiring incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the Italian labour market”, *Banca d’Italia Occasional paper n. 325*, Roma.