

ECONOMIA ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

Il Jobs Act. Occasione mancata o base per ripartire?

2018/2-3

 **LUISS**

CASMEF Centro Arcelli
per gli Studi Monetari e Finanziari

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore
CESPEM

Centro Studi di Politica economica
e monetaria "Mario Arcelli"

Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

COMITATO SCIENTIFICO (*Editorial board*)

CO-EDITORS

GIUSEPPE DE ARCANGELIS - Sapienza, Università di Roma

ENRICO GIOVANNINI - Università di Roma "Tor Vergata"

FABIANO SCHIVARDI - LUISS Guido Carli

MEMBRI DEL COMITATO (*Associate Editors*)

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

FRANCESCO NUCCI

Sapienza, Università di Roma

GIUSEPPE DI TARANTO,
LUISS Guido Carli

ANTONIO ORTOLANI
AIDC

STEFANO FANTACONE
Centro Europa Ricerche

ALESSANDRO PANDIMIGLIO
Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

GIOVANNI FARESE
Università Europea di Roma

PAOLA PROFETA
Università Bocconi

PAOLO GIORDANI
LUISS Guido Carli

PIETRO REICHLIN
LUISS Guido Carli

MARCO MAZZOLI
Università degli Studi di Genova

MARCO SPALLONE
Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

ANDREA MONTANINO
Atlantic Council

FRANCESCO TIMPANO
UNIVERSITA' CATTOLICA del Sacro Cuore

SALVATORE NISTICÒ
Sapienza, Università di Roma

GIOVANNA VALLANTI
LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE: GIOVANNI PARRILLO

ADVISORY BOARD

PRESIDENTE

PAOLO GUERRIERI - SAPIENZA, UNIVERSITÀ DI ROMA

CONSIGLIO

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

LUCA GENTILE, British American Tobacco Italia

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

CARLO COTTARELLI, Università Cattolica del Sacro Cuore

SERGIO DE NARDIS, Ufficio parlamentare di bilancio

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia

VLADIMIRO GIACCHÈ, Centro Europa Ricerche

MAURO MICILLO, Banca IMI

STEFANO MICOSI, Assonime

ROBERTO MONDUCCI, ISTAT

LUCA PETRONI, DELOITTE

BENIAMINO QUINTIERI, SACE

CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli



numero 2-3/2018

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

Giovanni Parrillo, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

Simona D'Amico (*coordinamento editoriale*),

Natasha Rovo,

Guido Traficante,

Ugo Zannini.

(Pubblicità inferiore al 70%)

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0034-6799

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

Per le recensioni, i libri vanno inviati in duplice copia alla Direzione.

È vietata la riproduzione degli articoli e note senza preventivo consenso della Direzione.

Finito di stampare nel mese di novembre 2018 presso Press Up, Roma.

www.economiaitaliana.org

Editrice Minerva Bancaria srl

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma
redazione@economiaitaliana.org

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.
presso P&B Gestioni Srl, Viale di Villa
Massimo, 29 - 00161 - Roma -
Fax +39 06 83700502
amministratore@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

Sommario

Il Jobs Act.

Occasione mancata o base per ripartire?

EDITORIALE

- 5 Il Jobs Act: occasione mancata o base per ripartire?
Un'introduzione
Fabiano Schivardi

SAGGI

- 11 The "Jobs Act": the Reform in the Context of the Italian Labour Market
Paolo Sestito, Eliana Viviano
- 37 Jobs Act: politiche attive e ammortizzatori sociali
Bruno Anastasia, Gianfranco Santoro
- 71 The "Jobs Act" and Industrial Relations: a Lost Opportunity?
Claudio Lucifora, Paolo Naticchioni
- 101 Il Jobs Act come esperimento quasi scientifico: cosa suggeriscono i dati?
Tito Boeri, Pietro Garibaldi
- 109 I principi del Jobs Act e una breve valutazione
Marco Leonardi, Tommaso Nannicini

CONTRIBUTI

- 121 Il peso della burocrazia italiana ed i suoi effetti sul sistema economico
Paola Piantedosi, Marco Cramarossa

RECENSIONI

- 137 A. Goldstein (*a cura di*), Agenda Italia 2023
Lorenzo Paliotta

I principi del Jobs Act e una breve valutazione

Marco Leonardi*

Tommaso Nannicini **

Sintesi

L'articolo ricostruisce le motivazioni alla base del Jobs Act e discute la logica dei suoi ingredienti principali: il contratto a tutele crescenti; il riordino degli ammortizzatori sociali con un taglio di stampo universalistico; il disegno di un quasi-mercato per le politiche attive del lavoro; la stretta sulla parasubordinazione e sui contratti atipici. Una prima valutazione (puramente qualitativa) è abbozzata sulla base degli andamenti del mercato del lavoro negli ultimi anni e degli sviluppi politico-legislativi successivi.

* Università Statale di Milano - marco.leonardi@unimi.it

** Università Bocconi e Senatore della Repubblica - tommaso.nannicini@unibocconi.it

Abstract - The Italian “Jobs Act”: Its Policy Design and a First Evaluation

The article discusses the original rationale underlying the policy design of the recent Italian labor market reform also known as “Jobs Act”. In particular, we discuss the basic ingredients of the reform: the new open-ended contract characterized by firing costs increasing with tenure; the enlargement of unemployment benefits; the introduction of a quasi-market for active labor market policy; new restrictions on atypical work. A first (qualitative) evaluation is sketched based on the recent performance of the Italian labor market and the subsequent political and legislative developments.

Keywords: J21; J40; J50; J63; J65.

Parole Chiave: riforme del mercato del lavoro; costi di licenziamento; sussidi di disoccupazione; politiche attive del lavoro.

JEL Classification: *labour market reforms; firing cost; unemployment benefits; active labor market policies.*

Il Jobs Act è l'ultima riforma del lavoro dopo una lunga serie: Treu (1997), Biagi (2003), Fornero (2012). In molti paesi europei, a partire dagli anni '90, si sono susseguite riforme del lavoro che hanno poi dato luogo a un mercato del lavoro duale. Piuttosto che incidere sui costi di separazione dei contratti a tempo indeterminato si è preferito seguire la strada della «flessibilità al margine», per cui si è facilitato il ricorso a forme contrattuali atipiche lasciando immutata la disciplina del lavoro subordinato a tempo indeterminato. I costi della flessibilità organizzativa e produttiva sono stati scaricati soltanto su un segmento della forza lavoro, a partire dalle generazioni più giovani, aumentando il dualismo tra i lavoratori a tempo indeterminato e tutti gli altri. Il Jobs Act è la prima riforma del lavoro che rovescia questo paradigma e agisce sui costi di licenziamento dei contratti a tempo indeterminato, incentivando le transizioni dal tempo determinato a quello indeterminato e aggredendo quel dualismo del mercato del lavoro che era stato oggetto di studi scientifici per tutto il decennio precedente.

Il Jobs Act non è però solo il contratto a tutele crescenti (D.lgs. 23/2015), ma una riforma composta da altri ingredienti altrettanto fondamentali per capirne il disegno complessivo: 1) un riordino degli ammortizzatori sociali di taglio universalistico (D.lgs. 22/2015 e D.lgs. 148/2015); 2) il lancio della rete nazionale per le politiche attive del lavoro con uno schema di quasi-mercato incentrato sull'assegno di ricollocazione (D.lgs. 150/2015); 3) un riordino delle tipologie contrattuali con una stretta sulla parasubordinazione e sulle finte partite Iva (D.lgs. 81/2015); 4) il Jobs Act del lavoro autonomo (L. 81/2017). E questo senza citare altri interventi mirati su discipline importanti come quella sulle mansioni, sulle dimissioni in bianco, sulla conciliazione tra lavoro e carichi familiari, sul lavoro agile.

Il dibattito di oggi sul mercato del lavoro si concentra sulle conseguenze delle trasformazioni tecnologiche. Mentre è sicuramente vero che sulla base delle ricerche disponibili è molto difficile immaginare previsioni apocalittiche sulla fine del lavoro, è realistico invece ipotizzare uno scenario di profonda trasformazione dei vecchi mestieri tradizionali: di qui l'importanza delle politiche attive volte a gestire la transizione da un posto di lavoro all'altro e la formazione e riqualificazione dei lavoratori; di qui anche la necessità di stabilire regole chiare su quando un'azienda e quindi i suoi posti di lavoro meritano di essere salvati e quando invece è meglio un sussidio di disoccupazione che

non ti tenga legato all'azienda di origine ma ti permetta di avere un reddito mentre cerchi un nuovo lavoro. Questa è la ragione alla base della riforma degli ammortizzatori sociali (che ha allargato la platea dei beneficiari anche ai contratti a termine e a settori prima non coperti da integrazioni salariali) e alla base dello sforzo fatto per riorganizzare la cassa integrazione e per rafforzare le politiche attive di ricollocazione.

Questi fenomeni di trasformazione del lavoro hanno provocato anche un dibattito sulle forme contrattuali più adatte per modelli organizzativi che sono sempre meno legati ai tempi, ai luoghi e all'orario di lavoro come misura della retribuzione e sempre più legati all'autonomia degli individui. Da una parte si è proceduto al Jobs Act del lavoro autonomo che protegge maggiormente i lavoratori autonomi e stabilisce il quadro normativo del lavoro agile (*smart working*) per dare anche ai lavoratori dipendenti maggiore autonomia, ma dall'altra si è deciso di non rinunciare a stabilire le regole che differenziano il lavoro a tempo indeterminato da quello a tempo determinato (che quindi ha una scadenza predefinita e deve nel caso essere rinnovato). Per ragioni di spazio, non parleremo qui di lavoro agile e di Jobs Act del lavoro autonomo, ma parleremo di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e delle riforme complementari degli ammortizzatori e delle politiche attive. Se anche fosse vero che il lavoro sta diventando sempre più "a termine" e più "autonomo" per effetto della trasformazione dell'economia, tuttavia (e forse a maggior ragione) il lavoro a tempo indeterminato rimane al centro dei desideri di tutti i lavoratori, come dimostrano le indagini campionarie.

1. Il tempo indeterminato a tutele crescenti

Il lavoro a tempo indeterminato è al centro del Jobs Act sotto due punti di vista.

- 1) Con l'introduzione del nuovo contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, che rende certi e prevedibili i costi di licenziamento per ragioni economiche. I datori di lavoro sono sempre stati restii ad assumere a tempo indeterminato (e lo sono tutt'ora) per paura del contenzioso. Il Jobs Act non solo ha ridotto i costi di licenziamento ma li ha resi certi

ex ante stabilendo una compensazione fissa per ogni anno di anzianità aziendale e limitando l'arbitrarietà dei giudici del lavoro. Nel disegno originario della riforma, la tutela risarcitoria in caso di licenziamento ingiustificato aumentava gradualmente con l'anzianità di servizio presso lo stesso datore di lavoro (2 mesi per ogni anno d'anzianità, con un minimo di 4 e un massimo di 24). Veniva lasciata intatta, ovviamente, la tutela reintegratoria per i licenziamenti discriminatori o per alcune fattispecie di licenziamenti disciplinari.

- 2) Con la decontribuzione totale triennale del 2015 (e in forma ridotta con quella del 2016) che ha ridotto il costo del lavoro sul lavoro stabile, in maniera temporanea ma sostanziale, favorendo le assunzioni a tempo indeterminato e soprattutto le stabilizzazioni dei contratti a tempo determinato.

Un criterio di valutazione del successo della riforma riguarda i flussi di nuove assunzioni e se questi siano in misura crescente a tempo indeterminato. Questo effetto si è visto, in un primo momento e in maniera forte, sotto la spinta della decontribuzione totale, ma si è spento negli anni successivi (forse anche a causa del *labor hoarding* creato da una decontribuzione così spinta). Sul contributo relativo della decontribuzione, del contratto a tutele crescenti e di altri fattori esogeni sulla crescita dell'occupazione stabile negli ultimi anni la letteratura economica continua a discutere, in assenza di fonti credibili di variazione esogena in grado di stimare scenari controfattuali. Gli studi più rigorosi indicano un effetto modesto ma positivo del contratto a tutele crescenti¹, che d'altronde è anche un intervento strutturale il cui effetto cumulato nel medio periodo – sempre secondo questi studi – avrebbe potuto migliorare la performance occupazionale del mercato italiano in maniera significativa, se la Corte costituzionale non avesse cancellato questo elemento del Jobs Act ridando ai giudici totale discrezionalità sull'ammontare della tutela risarcitoria.

Inoltre, è senz'altro un dato positivo che il contenzioso in materia di lavoro si sia notevolmente ridotto (prima della riforma quasi tutti i licenziamenti venivano impugnati in tribunale e i contratti a termine venivano contestati per

1 Si veda Sestito, P. e Viviano E. (2018), "Firing costs and firm hiring: evidence from an Italian reform", *Economic Policy*, 33 (93), pp. 101-130.

via delle causali). Un altro elemento di valutazione riguarda la serie storica dei licenziamenti. Molti temevano che ci sarebbe stato un aumento dei licenziamenti per effetto dell'abolizione dell'articolo 18 nel nuovo contratto a tutele crescenti, in particolare alla scadenza del terzo anno di decontribuzione nel 2018, ma non è avvenuto niente di tutto ciò. Non c'è stato un aumento del numero dei licenziamenti, né individuali né collettivi: anzi, il tasso di licenziamento (ovvero il numero dei licenziamenti rapportato al numero di contratti a tempo indeterminato aperti) è leggermente calato.

Il dibattito sui contratti a termine si ripete a ogni nuova pubblicazione di dati sui nuovi contratti da parte dell'Inps o sul numero degli occupati da parte dell'Istat. L'Italia si distingue dalla media europea non tanto per l'incidenza dei contratti a termine (il 15% è comunque ormai sopra la media e bisognerebbe aggiungerci anche la diffusione dei contratti a termine nel settore pubblico) quanto per la lunghezza delle transizioni, cioè per il periodo medio in cui una persona rimane in contratti a termine (periodo che in Italia è maggiore rispetto agli altri paesi europei: 1 contratto a termine su 5 transita a tempo indeterminato ogni anno mentre la media europea è poco sotto il 30% ogni anno). Lo era prima del Jobs Act ed è tornato a esserlo oggi (il tasso di transizione è di recente diventato più favorevole ma solo grazie al boom di trasformazioni nel 2015).

Il recente decreto del governo Conte su questa materia (D.lgs. 87/2018) aveva l'intenzione giusta di ridurre l'uso dei contratti a termine (naturale complemento del Jobs Act), ma ha commesso un errore di impianto. In primo luogo, invece di usare gradualità nella riduzione dei contratti a termine, ha utilizzato tutti e tre i modi noti in letteratura per ridurli: ridurre le durate e le proroghe, aumentare i costi e mettere le causali (dopo 12 mesi). Contemporaneamente, invece di incentivare le trasformazioni in contratti a tempo indeterminato, le ha ostacolate alzando i costi di licenziamento. L'obbligo di una causale dopo i 12 mesi di contratto creerà, oltre a un aumento del contenzioso, anche un problema di rinnovo del contratto per centinaia di migliaia di persone (ogni anno si aprono più di 2 milioni di contratti a termine). La logica vuole che a limiti così drastici per i contratti a termine sarebbero dovuti seguire "scivoli" assai generosi verso i contratti a tempo indeterminato, ma così non è stato. Invece di abusare di causali e di aumenti del costo del lavoro, la strategia giusta per ridurre la precarietà sarebbe stata quella di introdurre

limiti gradualmente alle durate e alle proroghe dei contratti a termine e allo stesso tempo ridurre permanentemente i costi dei contratti a tempo indeterminato. Dai risultati positivi della decontribuzione delle assunzioni nel 2015-2016 abbiamo imparato che il vero problema del mercato del lavoro italiano sono i costi del lavoro associati alle assunzioni a tempo indeterminato. La differenza tra il netto in busta paga e il costo del lavoro lordo di contributi per l'azienda è talmente alto (si avvicina al 100%) che la riduzione dei contributi degli anni 2015/2016, ma anche il bonus sud (per le assunzioni al sud) e la decontribuzione permanente al 50% per i giovani under 35, sono state accolte con grande favore. La sola decontribuzione del 2015 ha permesso l'assunzione di 500 mila lavoratori a tempo indeterminato e l'aumento permanente dello stock di occupati.

2. Ammortizzatori sociali: da Pompei a Stoccolma

La riforma dei sussidi di disoccupazione (denominati Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, "Naspi", in quanto evoluzione della precedente riforma Fornero che li aveva chiamati "Aspi") non è stata controversa come quella del contratto a tutele crescenti. Era presente, nel dibattito politico fin dall'inizio dei lavori parlamentari, un accordo di massima su due punti fermi. Da un lato il provvedimento doveva essere emanato contemporaneamente al decreto sul contratto a tutele crescenti per dare il senso dell'univocità del disegno normativo alla base dei due interventi; dall'altro lato, doveva essere prevista una copertura finanziaria adeguata rispetto all'introduzione della Naspi. La Legge di Stabilità 2015, infatti, ha previsto uno stanziamento annuale di 2,2 miliardi di euro a copertura del decreto. In un qualche modo l'intervento sui sussidi di disoccupazione era inteso come "compensazione" e completamento dell'intervento sulle norme di licenziamento, in una logica di *flexsecurity* e in discontinuità con i tentativi di riforma dei decenni precedenti che avevano sempre previsto interventi sugli ammortizzatori sociali "senza oneri aggiuntivi per lo Stato".

La riforma ha ampliato la platea degli aventi diritto ai sussidi di disoccupazione, nonché allungato il periodo massimo di fruizione degli stessi, da dodici a ventiquattro mesi. L'aumento dei costi è stato contenuto rendendo la durata

del sussidio di disoccupazione proporzionale ai contributi versati. La misura del sussidio è fissata ad un importo pari al 75% dell'ultima retribuzione mensile lorda (fino ad un massimo di 1300 euro al mese) e progressivamente ridotta del 3% per ogni mese a decorrere dal quarto mese di fruizione, in modo da incentivare la ricerca di una nuova occupazione prima del termine di erogazione dello stesso.

Oggi la durata del sussidio è esattamente pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni, e quindi con un massimo di due anni. Si accede al sussidio di disoccupazione con un minimo di tredici settimane di contribuzione, maturate nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione: questa nuova regola ha allentato notevolmente il vincolo contributivo necessario ai fini della fruizione del sussidio e ha conseguentemente ampliato la platea degli aventi diritto, fino a ricomprendervi il 97% degli occupati (quasi 1.5 milioni di persone in più rispetto a prima, prevalentemente contratti a termine che prima ne erano esclusi). Un tasso di copertura che ha pochi eguali negli altri paesi europei. In questo modo, si è posto termine a un sistema di sussidi che prevedeva forti disparità di trattamento tra protetti e non protetti.

Con il Jobs Act l'allargamento della platea dei beneficiari degli ammortizzatori sociali è stato davvero notevole². La cassa integrazione ha adesso un limite di due anni (tre con i contratti di solidarietà) ma è estesa, in una versione semplificata, anche alle aziende tra i cinque e i quindici dipendenti che prima ne erano escluse. Anche gli apprendisti possono ottenere la cassa integrazione. Un milione e mezzo di lavoratori delle piccole imprese, che prima ne erano esclusi, adesso possono ottenere integrazioni salariali con i fondi di solidarietà. Il sussidio di disoccupazione è stato allargato al 97% dei lavoratori, compresa la stragrande maggioranza dei lavoratori a termine, ed esiste un nuovo sussidio di disoccupazione anche per il lavoro parasubordinato (la cosiddetta "Dis-Coll").

Certo, al netto degli oltre due miliardi di risorse aggiuntive per allargare la rete degli ammortizzatori sociali in chiave universalistica, vi è stato uno scambio esplicito tra la cassa integrazione, vista come strumento di difesa del lavoratore sul posto di lavoro, e il sussidio di disoccupazione, inteso come

2 Si veda Ufficio Parlamentare di Bilancio (2018), "Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il Jobs Act", focus n.9.

strumento di tutela del lavoratore nel mercato. Il principio è chiaro: la cassa integrazione implica una continuità del posto di lavoro a fronte di una riduzione di orario e garantisce un reddito in condizioni di crisi o ristrutturazione in attesa di riprendere l'attività normale; se l'azienda è cessata non vi sarà nessuna ripresa e quindi è giusto che, invece della cassa integrazione, vi sia un sussidio di disoccupazione che fornisca un reddito "ponte" durante la ricerca (magari aiutata dalle politiche attive) di una nuova occupazione. La precedente ipertrofia della cassa integrazione aveva spiazzato la creazione di sussidi di disoccupazione degni di questo nome e di politiche attive del lavoro. Ezio Tarantelli diceva che la cassa fossilizzava i lavoratori nel loro posto di lavoro come la lava con gli abitanti di Pompei. Il Jobs Act parte da una filosofia opposta: quella di un capitalismo ben funzionante perché il mercato è dinamico ma i lavoratori (e non le grandi imprese) hanno una rete di protezione. È sempre stata questa la base del patto sociale nelle grandi socialdemocrazie europee. Stoccolma, non Pompei.

Per carità, quando ci si cala pragmaticamente su un'analisi dei singoli strumenti, è comprensibile che ci sia ancora oggi un dibattito acceso su quanto sia opportuno ridurre la cassa integrazione. La cassa integrazione in deroga sostanzialmente non aveva limiti e quindi doveva essere ridotta, anche solo per limitare l'arbitrarietà e il modo incondizionato in cui veniva concessa. Ma è anche vero che in questi ultimi anni i governi sono stati costretti ad ampliare più volte, sempre in modo pragmatico, i limiti della cassa integrazione: solo nel biennio 2016/2017 i limiti sono stati allargati due volte per le 19 aree di crisi complessa, oltre a introdurre una deroga per le imprese con più di 100 dipendenti (l'ultimo decreto è stato approvato nell'ultimo Consiglio dei Ministri del Governo Gentiloni a favore dell'Alcoa in Sardegna). Al di là di tutti gli accorgimenti del caso, resta però fermo il principio ispiratore del Jobs Act, per cui la cassa integrazione può essere concessa in deroga solo in circostanze eccezionali, altrimenti ogni allungamento dei termini si ripercuote sulla pelle dei lavoratori che dalla cassa non ricaveranno mai un nuovo posto di lavoro ma solo un progressivo deterioramento delle loro competenze.

3. Le politiche attive del lavoro tra Stato e regioni

Il decreto 150 del Jobs Act ha disegnato un quadro complessivo delle politiche attive, introducendo una rete nazionale coordinata da una nuova agenzia nazionale (ANPAL) e uno strumento innovativo di politica attiva (l'assegno di ricollocazione, che è un titolo a ricevere un servizio intensivo di ricollocazione a partire dal quarto mese di disoccupazione). Il sistema introdotto con la riforma, da un lato riprende elementi dell'esperienza lombarda con l'individuo che ha la facoltà di scegliere se spendere il suo assegno di ricollocazione presso un collocatore pubblico o privato, dall'altro lato è stato adattato alla realtà della maggioranza delle regioni italiane dove i servizi al lavoro vengono prevalentemente erogati attraverso i centri per l'impiego pubblici. Tale impostazione nasce dalla convinzione che sia necessario che le agenzie private erogatrici di servizi professionali di ricollocazione si diffondano in tutte le regioni per affiancare servizi pubblici spesso troppo deboli, ma anche che sia necessario riservare un ruolo di gestione ai soli centri per l'impiego imponendo il vincolo che solo i centri pubblici dell'impiego possano accertare l'effettivo diritto e rilasciare l'assegno di ricollocazione, mentre le agenzie private possono solo fornire i servizi.

Nonostante l'ultima legge di bilancio abbia allargato l'assegno di ricollocazione anche ai cassaintegrati per facilitare la soluzione delle crisi d'impresa, le politiche attive rappresentano la grande incompiuta del Jobs Act. La bocciatura del referendum del 4 dicembre 2016 ha confermato la competenza regionale sulle politiche attive e ha rallentato molto il processo. Le regioni hanno ottenuto che l'implementazione dell'assegno di ricollocazione nazionale fosse preceduta da una sperimentazione su un campione limitato di beneficiari. La sperimentazione, tra le altre cose, avrebbe dovuto permettere di approntare il sistema informatico di gestione della nuova misura nazionale e la messa a punto della sua compatibilità con le misure regionali di politiche attive. Tuttavia la sperimentazione dell'assegno, condotta su 30.000 individui che hanno ricevuto una lettera di invito ad accedere alla misura, ha avuto risultati poco incoraggianti: delle circa 30.000 persone invitate solo il 10% ha richiesto la misura e il 20% di quelli che l'hanno richiesta è stata ricollocata (percentuale che sale al 29% se contiamo i rapporti di lavoro molto brevi, che però non danno diritto all'assegno). Tale risultato obiettivamente deludente

tuttavia non ci deve indurre a desistere, anche perché la sperimentazione si è scontrata contro chiari problemi di scala, di informazione e di messa a sistema che il passaggio a regime della misura dovrebbe essere in grado di superare.

Il rapporto tra Stato e regioni è rimasto il problema numero uno per lo sviluppo delle politiche attive sul territorio nazionale³. Il governo Conte ha mostrato grande diffidenza verso le agenzie private di somministrazione nel decreto 87 del 2018 e ha puntato tutto sui centri pubblici per l'impiego. Ma è chiaramente impraticabile gestire le politiche attive solo con i centri dell'impiego, che non posseggono né le professionalità né i contatti con le aziende. Il rischio più grosso è che la strategia del governo preveda da una parte la rinuncia ad ANPAL e al suo ruolo di coordinamento e dall'altra la devoluzione di tutte le competenze alle regioni. Alcune regioni tra cui Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna hanno aperto un tavolo di confronto con il governo sull'autonomia regionale in cui hanno chiesto, tra e altre cose, la devoluzione dei poteri (e dei soldi) per le politiche del lavoro. Questo significherebbe l'ennesima sconfitta per il Sud perché le regioni del Nord hanno già un loro sistema del lavoro collaudato: la "dote lavoro" ha sempre funzionato e funzionerà ancora in Lombardia e in altre regioni del Nord. Le regioni del Sud rimarranno senza un sistema coerente di politiche attive come è sempre stato fino al tentativo del Jobs Act.

4. Una postilla di «political economy»

Al di là delle dispute disciplinari o delle valutazioni empiriche, non c'è dubbio che il Jobs Act abbia assunto una valenza politica che trascende i suoi principi ispiratori o i singoli strumenti di *policy* che sono stati messi in campo per attuarli. Il Jobs Act è un po' una «riforma Gorbaciov»: molto amata all'estero ma non tanto in patria. E forse non è un caso che lo sia. La narrazione iniziale con cui il governo Renzi l'ha introdotta nel dibattito pubblico era molto sbilanciata verso la necessità di "persuadere" interlocutori esterni: i partner europei, che dovevano garantirci margini di flessibilità di bilancio

3 Nella legislatura in corso, sono già state presentate proposte chirurgiche di legge costituzionale per ricondurre all'esclusiva competenza dello Stato le politiche attive e quelle in materia di sicurezza e tutela del lavoro (A.S. n. 537).

in cambio di riforme strutturali mirate a far aumentare la produttività, e gli investitori internazionali, che dovevano decidere di investire nel nostro Paese. Ci si è preoccupati meno di “persuadere” i beneficiari di ammortizzatori sociali più inclusivi, di politiche attive quantomeno necessarie e di semplificazioni che aiutassero a superare il dualismo tra contratti. Per chi continua a condividere i principi che hanno ispirato quella riforma la sfida è quindi duplice: migliorare gli strumenti, non tutti rivelatisi efficaci, con i quali è stata implementata; ricostruire una narrazione che recuperi il taglio inclusivo e universalistico del suo disegno originario.

Per ora il disegno è intaccato ma tuttora in piedi. Né il recente decreto del governo Conte su questa materia (D.lgs. 87/2018) né la sentenza della Corte Costituzionale del 26/9/2018 ha ripristinato la tutela reale dell’articolo 18. Il decreto 87/2018 si è limitato a restringere le possibilità di utilizzo dei contratti a termine ma alla fine ha riconosciuto la necessità di favorire i contratti a tempo indeterminato (ha infatti esteso gli incentivi strutturali per le assunzioni a tempo indeterminato dei giovani introdotte dal governo Gentiloni). La sentenza della Corte Costituzionale ha fatto un danno ben maggiore all’impianto del Jobs Act perché ha cancellato la certezza *ex-ante* sui costi del licenziamento restituendo piena discrezionalità al giudice sull’entità delle indennità compensative. Tuttavia è improbabile che la legge non venga ulteriormente riformata dopo la sentenza della Corte Costituzionale perché ad oggi le assunzioni a tempo indeterminato potrebbero essere molto penalizzate dall’incertezza dei costi nel caso di contenzioso. Nel caso il governo rimetta mano alle norme sul licenziamento i principi del Jobs Act dovrebbero tornare ad essere una guida per il legislatore: stabilire costi certi per i licenziamenti è il miglior modo di favorire le assunzioni a tempo indeterminato.

Per attivare un nuovo abbonamento
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 36725 UBI Banca
Via Vittorio Veneto 108/b - 00187 ROMA
IBAN IT 47L 03111 03233 000 0000 36725

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

amministrazione@editriceminervabancaria.it

Condizioni di abbonamento ordinario per il 2019

	Rivista Bancaria Minerva Bancaria bimestrale	Economia Italiana quadrimestrale	Rivista Bancaria Minerva Bancaria + Economia Italiana
Canone Annuo Italia	€ 100,00 causale: MBI18	€ 50,00 causale: EII18	€ 130,00 causale: MBEII18
Canone Annuo Estero	€ 145,00 causale: MBE18	€ 75,00 causale: EIE18	€ 180,00 causale: MBEIE18
Abbonamento WEB	€ 60,00 causale: MBW18	€ 30,00 causale: EIW18	€ 75,00 causale: MBEIW18

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'abbonamento non disdetto con lettera raccomandata entro il 1° dicembre s'intende tacitamente rinnovato.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 25,00**

Prezzo di un fascicolo arretrato **€ 40,00**

Publicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

Editrice Minerva Bancaria
COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti

Il Jobs Act. Occasione mancata o base per ripartire?

Pur con limiti e incompiutezze, il **JOBS ACT** rappresenta un esempio raro di traduzione in un corpus legislativo e regolamentare di una visione del mercato del lavoro emersa da due decenni di acceso dibattito teorico ed empirico. Si può non condividere questa visione, ma è impossibile negare l'iniquità del mercato del lavoro duale ereditato dalle precedenti riforme, a cui la legge risponde. Le riflessioni e i risultati dei lavori di questo numero di *ECONOMIA ITALIANA*, coordinato da **Fabiano Schivardi**, sono quindi particolarmente attuali, data la fase di ripensamento dell'intero progetto di riforma del mercato del lavoro italiano. L'auspicio è che il dibattito si svolga sulla base di evidenze teoriche ed empiriche solide, e non solo di principi ideologici.

Il **JOBS ACT** è stato giudicato dalla sua capacità o meno di creare lavoro. Quel dibattito si è incentrato sulla domanda sbagliata. L'obiettivo era di costruire un sistema adeguato a un mondo del lavoro con carriere lavorative inevitabilmente meno stabili che in passato e più bisognose di un continuo aggiornamento delle competenze. Ed è sul raggiungimento di questo obiettivo che i contributi di questo numero si focalizzano.

Sestito e Viviano offrono una valutazione complessiva degli effetti del **JOBS ACT** rispetto all'obiettivo dichiarato di ridurre il grado di dualità del mercato del lavoro. **Boeri e Garibaldi** si concentrano sull'effetto del contratto a tutele crescenti. **Anastasia e Santoro** analizzano le politiche attive del lavoro. **Lucifora e Naticchioni** analizzano l'inadeguatezza del nostro sistema di contrattazione collettiva, suggerita anche dai confronti internazionali. **Leonardi e Nannicini**, fra i principali protagonisti dell'elaborazione del **JOBS ACT**, illustrano le motivazioni sottostanti la riforma, offrono una valutazione di cosa ha funzionato e cosa no, valutano i recenti sviluppi legislativi alla luce della filosofia generale del **JOBS ACT**.

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria si impegna a riprendere questa sfida e a fare di *Economia Italiana* il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.