



| lavoce.info |

L'eterna disputa sull'articolo 18

Selezione di articoli

- Perché una soglia a 15 dipendenti per l'applicazione dell'articolo 18? – Giuseppe Bertola e Pietro Garibaldi, 11 Luglio 2002
- Dall'ideologia ai fatti. Le anomalie nel comportamento delle imprese intorno alla soglia dei 15 dipendenti – Pietro Garibaldi e Lia Pacelli, 13 Gennaio 2003
- Referendum: il quesito mancante – Tito Boeri, 23 Gennaio 2003
- Un diritto del lavoro schizofrenico – Tito Boeri e Pietro Garibaldi, 30 Agosto 2011
- Articolo 18, tra Tabù ed efficienza – Fabiano Schivardi, 31 Gennaio 2012
- La roulette russa dell'articolo 18 – Andrea Ichino e Paolo Pinotti, 3 Marzo 2012
- Articolo 18: c'è una sola strada – Carla Ponterio e Roberto Rivero, 8 Marzo 2012
- La riforma del principe di Salina – Tito Boeri e Pietro Garibaldi, 22 Marzo 2012
- Articolo 18 nelle PA: una domanda a due ministri – Luigi Olivieri, 22 Marzo 2012
- L'indennità nell'incertezza – Marco Leonardi, 27 Marzo 2012
- Se il lavoro è protetto, la crescita rallenta – Giovanni Sulis e Maurizio Conti, 30 Marzo 2012
- Il nuovo articolo 18 alla prova del tribunale – Maurizio Del Conte, 30 Ottobre 2012
- Licenziamenti e legge Fornero – Tito Boeri, 12 Aprile 2013
- Mercato del lavoro, il monitoraggio non basta – Marco Leonardi e Riccardo Del Punta, 28 Gennaio 2014
- L'articolo 18 e la via della democrazia industriale – Francesco Vella, 2 Settembre 2014
- Quali tutele? E quanto crescenti? – Tito Boeri e Pietro Garibaldi, 23 Settembre 2014

Perché una soglia a 15 dipendenti per l'applicazione dell'Art. 18?

Giuseppe Bertola e Pietro Garibaldi, 11 Luglio 2002

Sulla soglia a 15 dipendenti per l'applicazione dell'art.18 dello Statuto dei Lavoratori si registrano prese di posizione molto decise.

Praticamente tutti la vogliono eliminare: taluni perché sostengono che l'attuale normativa rappresenti un tappo insormontabile per la crescita delle piccole imprese; altri perché considerano l'art. 18 un diritto inalienabile, e vorrebbero estenderne l'applicazione anche ai dipendenti delle imprese più piccole e ai Co.Co.Co. Difficile orientarsi in questa situazione.

In Italia, il licenziamento di un lavoratore è legittimo quando sussiste giusta causa (comportamento scorretto del lavoratore) o giustificato motivo (inevitabile eccesso di manodopera). Altrimenti, l'art.18 dà al lavoratore licenziato di un' impresa con più di 15 dipendenti il diritto a ritornare sul posto di lavoro. In pratica, l'art.18 tende ad offrire ai lavoratori una tutela fortissima contro eventi sfortunati esterni al loro controllo. Fornire ai dipendenti un servizio di questo tipo implica un costo per le imprese, che risultano di conseguenza contrarie alla sua applicazione. Un beneficio per i lavoratori ed un costo per le imprese. Come si può fare?

Una soluzione potrebbe essere quella di creare un mercato finanziario ed assicurativo che tuteli i lavoratori, e lasciare agli individui il compito di comprare tale servizio sul mercato. Ma nessuna società assicurativa accetterebbe un contratto in cui il lavoratore occupato paga un premio mentre lavora, e l'assicurazione paga un bel gruzzolo quando il lavoratore perde il posto. Il lavoratore, una volta assicurato, non avrebbe più la stessa motivazione sul lavoro e i datori di lavoro licenzierebbero a cuor leggero – tanto paga l'assicurazione – che ovviamente andrebbe in perdita. In questa situazione, può essere giustificato un intervento coercitivo del legislatore, nello spirito di quanto stabilito dallo Statuto dei Lavoratori.

Ma allora perché si devono esentare le imprese più piccole dall'offrire questo servizio? Come tutte le regole, l'art. 18 comporta dei costi e dei benefici, ed è chiaro che gli uni e gli altri dipendono anche dalla dimensione aziendale. Le imprese più grandi possono essere in grado di offrire la tutela ai lavoratori a costi ragionevoli, in virtù dei loro frequenti contatti con le banche e dell'ampio accesso ai mercati finanziari. Ma le

imprese più piccole, milioni delle quali a gestione familiare, hanno grandi difficoltà ad accedere al prestito bancario, e non hanno alcuna possibilità di entrare in borsa. Quando i mercati finanziari hanno queste caratteristiche, il legislatore può avere ottimi motivi per esentare le piccole imprese dall'obbligo di fornire ai lavoratori questa protezione. Se così non fosse, si rischierebbe di introdurre una norma i cui costi più che compensano i relativi benefici.

Il legislatore italiano nel 1970 ha deciso di fissare il limite di applicazione dell'art. 18 a 15 dipendenti. Certo 15 dipendenti non è un numero magico, esattamente come non è sempre vero che a 18 anni si raggiunge la piena maturità, mentre a 17 anni ed undici mesi si è legalmente immaturi: ci sono certamente imprese grandi per le quali il rispetto dell'art. 18 implica costi complessivi superiori ai benefici sociali, e ci saranno pure imprese piccole ben integrate nei mercati finanziari le cui spalle potrebbero sopportare laccioli ben più stringenti dell'art.18. Ma la legge deve essere chiara, non può valere caso per caso. E come la maggiore età è passata da 21 a 18 anni, così pure la soglia di applicazione dell'art.18 potrà, un giorno, essere ridotta. Ma perché tale riduzione sia appropriata è necessario che le imprese più piccole abbiano maggiore accesso ai mercati finanziari, mentre un migliore accesso dei lavoratori a strumenti finanziari potrebbe accompagnarsi ad un rilassamento delle tutele sul mercato del lavoro. Difficile dire se l'Italia sia pronta all'uno o all'altro cambiamento. Ma per modificare l'art. 18 si devono considerare onestamente sia i costi che i benefici e le prese di posizione di chi vede solo i costi o solo i benefici generano solo confusione.

Referendum: il quesito mancante

Tito Boeri, 23 Gennaio 2003

Il referendum sull'estensione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori alle imprese con meno di 15 dipendenti accende il confronto politico, fa discutere i sindacati e i giuristi e conquista sempre più spazio sulla carta stampata. Non sembra proprio possibile in questo paese dimenticarsi dell'articolo 18! Eppure, nonostante i fiumi di inchiostro sparsi e i molti verba volati sul tema, nessuno sembra porsi un quesito fondamentale: perché esiste una soglia nell'applicazione di questa norma dello Statuto dei Lavoratori? Perché le piccole imprese vengono escluse dal regime della cosiddetta "tutela reale", lasciando liberi i datori di lavoro in queste unità produttive di optare fra risarcimento e reintegrazione nel caso di licenziamento ingiustificato? E' una domanda importante anche per capire il sostegno che il fronte del sì potrà raccogliere tra i lavoratori direttamente coinvolti.

Ne abbiamo già trattato su questo sito, (si veda l'articolo precedente) ma vale la pena di tornare sull'argomento.

Tre spiegazioni possibili

Perché allora la soglia? Sgombriamo subito il campo dalla risposta più ovvia. Non si tratta della solita anomalia italiana. Soglie di questo tipo esistono anche in altri paesi con regimi di protezione dell'impiego fortemente restrittivi. Le soglie variano — 11 addetti in Francia, 4 in Germania, 25 in Spagna come pure le normative da cui si escludono le imprese più piccole. In genere, ma non sempre, più restrittiva la norma generale, più alta la soglia, dunque più grandi le imprese che vengono escluse dalla normativa.

Tre le ragioni economiche che si possono dare per la presenza di queste soglie

Primo, le imprese più piccole hanno maggiori difficoltà di quelle più grandi ad accedere al mercato dei capitali, il che implica che più difficilmente riescono ad assicurarsi contro eventi avversi e a trasferire questa assicurazione ai propri dipendenti. I regimi di protezione dell'impiego hanno proprio la funzione di trasferire assicurazione dalle imprese ai lavoratori. Dato che non esiste copertura completa contro il

rischio di perdere il lavoro, saranno le imprese a farsi carico, almeno in parte, di questa funzione assicurativa. Ma quando l'impresa è piccola questo trasferimento di copertura può avere luogo molto meno.

Secondo, le imprese più piccole non hanno un mercato del lavoro interno sufficientemente ampio cui ricorrere nel "riciclare" personale divenuto esuberante in alcune attività per spostarlo verso impieghi più produttivi. Tra l'altro questo spostamento interno all'azienda può comportare costi di riqualificazione che l'impresa minore è meno attrezzata a sostenere.

Terzo, i regimi di protezione dell'impiego riducono un potenziale vantaggio competitivo delle piccole organizzazioni rispetto a quelle più grandi, vale a dire la possibilità di meglio monitorare l'impegno dei propri lavoratori, di prevenire comportamenti opportunistici agitando lo spauracchio dei licenziamenti disciplinari. Regimi restrittivi sui licenziamenti economici finiscono inevitabilmente per rendere più difficili anche i licenziamenti disciplinari e a che serve poter meglio controllare l'impegno profuso dai dipendenti quando non si può sanzionare in modo efficace chi non collabora allo sforzo produttivo?

Cambiata nel corso del tempo?

Se queste sono le cause delle soglie, utile interrogarsi sulla loro mutata funzione nel corso del tempo, dato che le normative che le hanno introdotte risalgono anche a 20-30 anni fa. I mercati dei capitali si sono ampliati in molti paesi europei, tra cui il nostro. Questo permette anche all'impresa minore di assicurarsi più efficacemente, abbassando la soglia ottimale. Le nuove tecnologie produttive sembrano, inoltre, avere ridotto il grado di parcellizzazione delle mansioni produttive: sempre più richiesti i lavoratori in grado di essere polifunzionali. Anche questo abbassa la soglia perché costa di meno riqualificare il personale in azienda. Più difficile il giudizio sulla terza causa, perché poco è dato sapere sull'evoluzione delle tecniche di monitoraggio dell'impegno produttivo dei lavoratori. Il fatto che se ne parli poco e che molte grandi aziende in cui si svolge contrattazione decentrata ricorrano a schemi di incentivazione alla produttività fa pensare che le asimmetrie fra grandi e piccole imprese in quanto a capacità di controllare l'impegno dei lavoratori non si siano ridotte. Questo non sposta la soglia ottimale, né verso l'alto, né verso il basso.

Quindi se dovesse vincere il sì?

In conclusione, la soglia esiste non solo per farci litigare. Ha una funzione importante. Come si vede dal grafico qui sotto (basato su domande retrospettive delle Indagini sulle Forze di Lavoro), le imprese posizionate appena al di sotto o al di sopra della soglia assumono meno lavoratori delle altre. Rimuovere la soglia con il colpo di spugna referendario potrebbe portare alla distruzione di molti posti di lavoro. Un'altra possibilità è che, se dovesse vincere il sì, la normativa non venga comunque applicata alle imprese più piccole, rendendole esenti de facto se non de jure. Molte piccole imprese passerebbero al sommerso; altre assumerebbero con formule diverse (co.co.co, associazioni in partecipazione o quant'altro).

Ma può vincere il sì?

Sono circa 9 milioni e mezzo i lavoratori dipendenti in imprese con meno di 15 addetti. Hanno una maggiore probabilità di perdere il lavoro dei loro omologhi in imprese più grandi perché più giovani, meno istruiti e perché le piccole imprese sono sovrarappresentate al Sud. Per queste persone il referendum non sarà come andare a votare alle elezioni politiche, una scelta di schieramento, di bandiera, ma una decisione densa di implicazioni importanti per il proprio futuro.

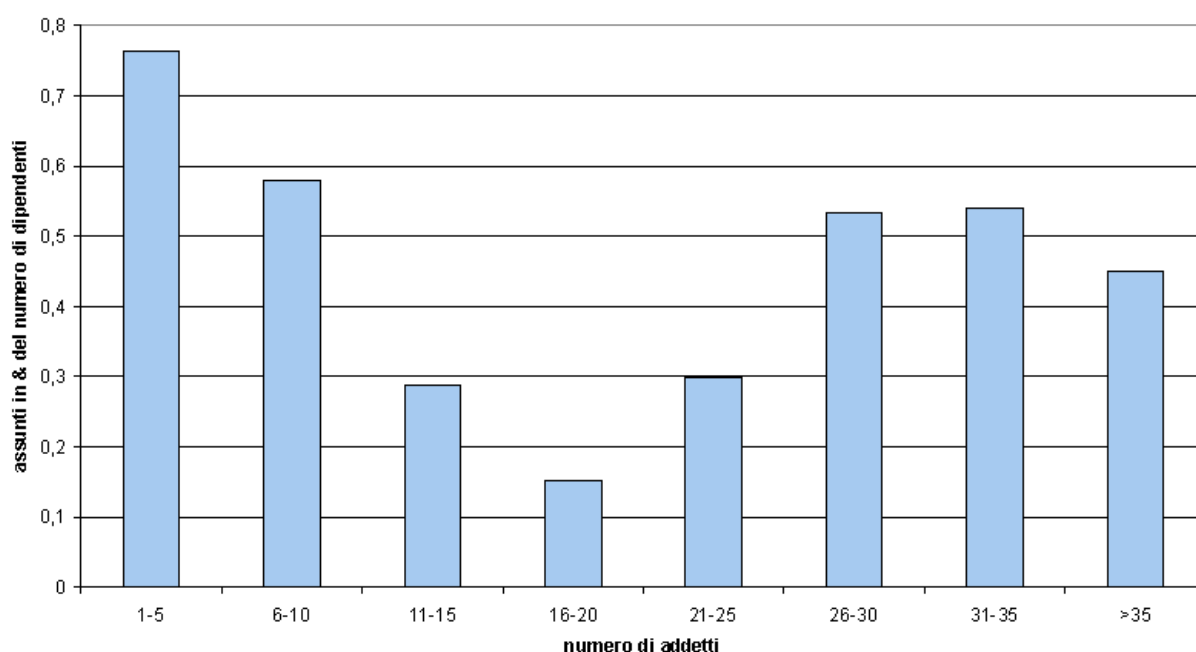
I lavoratori dell'impresa minore possono oggi legittimamente aspirare a tutele meno marcatamente inferiori a quelle offerte nelle grandi imprese. E continuano ad essere discriminati nell'accesso agli ammortizzatori sociali (non hanno diritto al circuito Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria — indennità di mobilità). Ignorare queste domande sarebbe un grave errore di miopia politica. E questo governo che, per riconoscimento dello stesso Presidente del Consiglio, ha sottovalutato le dimensioni del fronte coalizzatosi nei primi 7 mesi del 2002 contro la mini-riforma dell'articolo 18, non può permettersi nuovi errori in proposito. Anche se per tattica politica si vuole a tutti i costi andare al referendum e "rosolare l'opposizione", la maggioranza in questi mesi dovrebbe porsi il problema di varare quanto prima una riforma degli ammortizzatori sociali che ne estenda la copertura all'impresa minore e pensare ad aumentare l'entità dei risarcimenti monetari in caso di licenziamento illegittimo, come previsto dalla proposta di legge pubblicata sul sito www.lavoce.info. L'impresa

minore è oggi, più che in passato, in condizione di fornire assicurazioni di questo tipo ai propri dipendenti.

E se evitassimo il referendum?

Meglio ancora, forse, evitare un referendum dall'esito incerto, che certo non rasserenerà un clima di relazioni industriali già molto agitato e che potrà rallentare il processo di riforma del mercato del lavoro anche qualora il quorum non venisse nuovamente raggiunto. Basta guardare alla nostra storia recente per accorgersene. Il referendum del maggio 2000 è stato un macigno sulla strada delle riforme. Meglio, allora, sfruttare questa occasione per far passare, possibilmente con il concorso dell'opposizione, una riforma che introduca tutele vere perché realistiche e applicabili a tutti i lavoratori.

Tassi di assunzione per dimensione di impresa



Dall'ideologia ai fatti. Le anomalie nel comportamento delle imprese intorno alla soglia dei 15 dipendenti

Pietro Garibaldi e Lia Pacelli, 13 Gennaio 2003

Nella primavera del 2002, il tentativo di modificare l'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori ha generato uno dei più drammatici periodi di conflitto sociale degli ultimi dieci anni. La soglia dei quindici dipendenti era diventata una specie di linea Maginot. Tutte le parti sociali, Governo Confindustria e sindacati, volevano modificare il livello occupazionale al di là del quale un lavoratore licenziato senza giusta causa ha il diritto ad essere reintegrato sul proprio posto di lavoro (si veda a tal proposito il primo articolo di questa selezione). Ma il dibattito della primavera del 2002 era molto ideologico, con rarissimi tentativi di legare le argomentazioni dell'una o dell'altra parte a ciò che effettivamente suggeriscono i dati. Oggi si può e si deve passare dall'ideologia ai fatti.

GLI EFFETTI DELL'ARTICOLO 18

Alcuni studiosi hanno recentemente utilizzato le basi dei dati INPS disponibili presso il LABORatorio Riccardo Revelli di Torino per analizzare quantitativamente gli effetti dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori sul comportamento delle imprese attorno alla soglia dei 15 dipendenti. Comportamento definito dalle decisioni di aumentare o diminuire la forza lavoro impiegata. La ricerca sostiene che il comportamento delle imprese intorno a tale soglia è statisticamente anomalo, e che tali anomalie appaiono significative e robuste dal punto di vista statistico. Tuttavia, le anomalie rilevabili appaiono quantitativamente piccole. Queste sono le conclusioni. Ma prima di entrare nei dettagli, è bene fare alcune premesse e alcune considerazioni.

La teoria economica suggerisce che esistono imprese "dissuase a crescere": sono quelle imprese che scelgono di vivere permanentemente sotto la soglia dei 15 dipendenti, in modo da evitare l'applicazione dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori. Inoltre, quando un'impresa è "dissuasa a crescere", il suo livello occupazionale medio è inferiore al livello occupazionale che la stessa impresa raggiungerebbe qualora l'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori non si applicasse. L'analisi economica suggerisce anche che un'impresa "dissuasa a crescere" dovrebbe caratterizzarsi per due anomalie nel comportamento occupazionale intorno alla soglia dei 15 addetti.

- Dovrebbe avere una maggiore riluttanza a cambiare il proprio livello occupazionale una volta raggiunti i 15 dipendenti, rispetto alle altre imprese.
- Dovrebbe avere una tendenza a rispondere in maniera asimmetrica a cambiamenti di domanda, con una tendenza a diminuire l'occupazione in conseguenza di una diminuzione di domanda e, in contrasto, una tendenza a non variare l'occupazione in risposta ad aumenti di domanda.

DIFFICILE INDIVIDUARE LE IMPRESE DISSUASE A CRESCERE

Esistono nella realtà le imprese “dissuase a crescere”? Quanto potrebbe modificarsi il loro comportamento rispetto ad una situazione ipotetica in cui l'art. 18 non fosse applicato? Passare dalla teoria all'evidenza empirica non è un esercizio banale. Uno dei motivi per cui il dibattito intorno agli effetti della soglia dei 15 dipendenti è stato molto ideologico e poco scientifico è il fatto che individuare le imprese “dissuase a crescere” è un esercizio statistico-econometrico molto complicato. I motivi della difficoltà sono vari.

Si deve ricordare che esistono diverse istituzioni del mercato del lavoro che si applicano sopra la soglia dei 15 dipendenti. Il diritto dei lavoratori a istituire le Rappresentanze Sindacali Aziendali, i vincoli a rispettare alcuni standard di sicurezza sul lavoro, gli obblighi ad assumere lavoratori disabili e svantaggiati, la legislazione sui licenziamenti collettivi, sono tutte istituzioni che si applicano soltanto alle imprese che hanno superato i 15 dipendenti. Conseguentemente, è difficile identificare esattamente quali anomalie comportamentali siano effettivamente dovute all'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori piuttosto che alle istituzioni sopra elencate.

Inoltre, non è neanche immediato stabilire esattamente quando un'impresa abbia effettivamente superato la soglia dei 15 addetti.

Questo per due motivi.

- L'articolo 18 si riferisce agli stabilimenti, mentre i dati disponibili normalmente si riferiscono alle imprese. Anche se è vero che la stragrande maggioranza delle imprese piccole è costituita da un solo stabilimento, questa discrepanza è una possibile fonte di problemi di misurazione.

- Non tutti i lavoratori presenti in azienda in un dato mese devono essere considerati tali ai fini dell'applicazione dell'articolo 18. I lavoratori interinali, i collaboratori coordinati e continuativi (COCOCO), i familiari del datore di lavoro e i lavoratori temporanei (sotto i nove mesi) non devono essere contati, mentre i lavoratori part-time devono essere contati in proporzione al tempo effettivamente trascorso in azienda. Questo suggerisce che le imprese possono raggiungere i fatidici 16 dipendenti senza essere sottoposte allo Statuto dei Lavoratori, perché stanno utilizzando lavoratori coperti da contratti non rilevanti ai fini dell'applicazione dello Statuto. Ma le stesse imprese possono anche intraprendere comportamenti più sofisticati e meno leciti per eludere l'applicazione dell'articolo 18. Invece di assumere 16 dipendenti, un'impresa può creare due entità distinte di 8 dipendenti, o può invece assumere in nero il sedicesimo lavoratore. Questi comportamenti elusivi, leciti e meno leciti, non sono rilevabili con le basi dati attualmente disponibili.

“ANOMALIE COMPORTAMENTALI”

Nonostante queste difficoltà, è comunque possibile utilizzare le basi dati dell'INPS per cercare di individuare eventuali anomalie comportamentali riferibili alle imprese “dissuase a crescere”. Utilizzando la base dati di imprese e lavoratori disponibile presso il LABORatorio Riccardo Revelli di Torino, si ottiene un campione di circa mille imprese che operano intorno alla soglia dei 15 dipendenti, relativo agli anni 1986-1996.

Analizzando il comportamento di queste imprese alla luce di quanto suggerito dalla teoria economica, in confronto a un “comportamento di base” – cioè a quel comportamento che si dovrebbe ottenere statisticamente qualora non esistesse alcuna anomalia nella condotta delle imprese intorno alla soglia – si raggiungono due risultati.

- La probabilità che un'impresa di 15 dipendenti non cambi il proprio livello di occupazione aumenta di 1.5-2 punti percentuali rispetto al “modello statistico di base”. In altre parole, se non esistesse alcuna anomalia statistica, un'impresa di 15 addetti dovrebbe avere il 20% di

probabilità di non cambiare il proprio livello occupazionale in un anno. In realtà, tale probabilità è di circa 22 punti percentuali.

- La differenza tra la probabilità di crescere e di decrescere intorno alla soglia è inferiore di circa 1.5 punti percentuali rispetto al “modello statistico di base” che prevede una differenza nulla. Le imprese intorno alla soglia di 15 dipendenti paiono avere un comportamento più asimmetrico (è più probabile che riducano l’occupazione rispetto ad aumentarla), in linea con quanto previsto dall’analisi economica. Si noti che questi due risultati sono abbastanza robusti, nel senso che rimangono tali anche quando si modificano alcune delle ipotesi usate per stimare il “modello statistico di base”.

Tuttavia, la dimensione stimata dell’anomalia comportamentale delle imprese attorno alla soglia dei 15 dipendenti appare quantitativamente piccola. Inoltre, il tutto coinvolge un numero di posizioni lavorative certamente non elevato, rispetto al totale dell’occupazione alle dipendenze di imprese private (oltre 9 milioni di persone), dal momento che i lavoratori occupati in imprese di 15 dipendenti sono circa 130 000. Lo studio a cui ci riferiamo certamente non costituisce un punto di arrivo e certamente non mette la parola fine al dibattito sull’opportunità di modificare la soglia di applicazione dell’articolo 18. Ma i risultati qui riassunti rappresentano un utile punto di partenza, che ci si augura possa essere migliorato con ulteriori e rigorosi studi in futuro.

Un diritto del lavoro schizofrenico

Tito Boeri e Pietro Garibaldi, 30 Agosto 2011

La manovra di agosto ormai non c'è più. Ma dovrebbe rimanere in vigore l'articolo 8 che legittima gli accordi aziendali su flessibilità dei contratti di lavoro, organizzazione del lavoro e recesso dal rapporto di lavoro. Il testo non è di semplice interpretazione, ma potrebbe prevedere una deroga dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. La disciplina dei licenziamenti sarebbe così modificata, creando una situazione paradossale e dando luogo a un contenzioso infinito. Non è certo questo il modo di riformare le normative su assunzioni e licenziamenti. E la legge deve servire a definire diritti minimi non derogabili.

Il decreto approvato il 12 agosto dal Consiglio dei ministri, all'articolo 8, contiene una norma relativa alla legittimità di accordi aziendali in materia di flessibilità dei contratti di lavoro, organizzazione del lavoro e recesso dal rapporto di lavoro di difficile interpretazione, al punto che i giuristi non si riescono a mettere d'accordo sul suo significato. In particolare, il comma e) recita che i contratti aziendali con validità erga omnes su tutti i lavoratori dell'azienda possano regolare anche le "modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite Iva, la trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio e il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio".

ANCORA PIÙ INCERTEZZA

Non è chiaro se queste norme stabilite dalla contrattazione aziendale possano derogare a quelle di legge, a partire dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Presumibile che diano luogo a dispute interminabili accentuando ulteriormente l'incertezza che regna nell'interpretazione del nostro diritto di lavoro, come sostenuto da Pietro Ichino sulle colonne del Corriere della Sera il 26 agosto. Supponiamo comunque che prevalga l'interpretazione più estrema e cioè che l'articolo 8 del decreto legge del 13 agosto 2011 possa davvero derogare l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Se così fosse, la disciplina dei licenziamenti in Italia sarebbe modificata e ci si troverebbe

in una situazione paradossale e quasi schizofrenica. Da un lato, il famoso articolo 18 dello Statuto dei lavoratori rende quasi impossibile il licenziamento senza giusta causa. Da un altro lato, il nuovo articolo 8 potrebbe rendere lecito un accordo aziendale che prevede licenziamenti individuali e collettivi non più impugnabili dai singoli individui, derogando così allo stesso articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Questo modo di concepire il ruolo della contrattazione aziendale è sbagliato. Vediamo perché.

QUALI DEROGHE HANNO SENSO?

È giusto che i contratti di lavoro aziendali possano derogare alle disposizioni dei contratti collettivi nazionali, come peraltro previsto dall'accordo tra le parti sociali del 28 giugno 2011. Il punto fondamentale è che bisogna distinguere tra deroga dei contratti nazionali e deroga di un' legge dello Stato. Se azienda e lavoratori si accordano, per ragioni organizzative o anche solo per salvaguardare posti di lavoro, su un livello salariale inferiore a quello stabilito dal contratto nazionale, è bene che tale deroga sia lecita. Ma quando imprese e lavoratori si accordano su deroghe a una legge dello Stato, si crea una situazione complicata e paradossale. Il singolo lavoratore che si trovasse coinvolto in un licenziamento previsto da un accordo aziendale perderebbe il diritto di impugnare tale licenziamento? È davvero una situazione troppo confusa e che non può che aumentare il contenzioso. Ma in realtà è anche paradossale: è come se in materia di diritto familiare la legge dello Stato, da un lato, vietasse il divorzio, ma al tempo stesso concedesse ai coniugi il diritto di derogare dalla legge di Stato con un accordo tra le parti.

DALLE DEROGHE AGLI STANDARD MINIMI

Non è la prima volta che il nostro diritto del lavoro permette che alcune leggi dello Stato siano derogabili dalla contrattazione collettiva. Sin qui, i margini di derogabilità erano stati comunque fortemente circoscritti. Nell'accezione più radicale dell'articolo 8 si rende invece di fatto derogabile l'intero diritto del lavoro. Come economisti facciamo fatica a capire perché una legge dello Stato dovrebbe essere derogabile soltanto dalla contrattazione collettiva e non dalla contrattazione individuale. Delle due una. O le leggi dello stato

in materia di lavoro si possono derogare tra un accordo tra le parti (siano essi collettivi o individuali) o non si possono derogare. Noi preferiamo la seconda impostazione e pensiamo che il principio delle deroghe andrebbe rovesciato. Un mercato del lavoro più maturo dovrebbe garantire dei diritti minimi e fondamentali attraverso una normativa superiore. È la logica degli standard minimi che abbiamo più volte enfatizzato. Gli standard minimi dovrebbero applicarsi a tutti i lavoratori, indipendentemente dall'esistenza di un contratto di lavoro di primo (nazionale) o di secondo (aziendale) livello. I diritti minimi dovrebbero riguardare la disciplina dei licenziamenti, la previdenza sociale e, secondo la nostra visione, anche il salario minimo, che dovrebbe essere specificato per legge. In termini di contratto di lavoro, il contratto unico di inserimento con tutele progressive garantirebbe alle imprese la flessibilità in entrata e ai lavoratori un orizzonte di lungo periodo. Una volta stabiliti i diritti minimi non derogabili, le parti potrebbero poi stabilire qualsivoglia accordo e contratto a livello nazionale o aziendale, integrando ma non violando queste disposizioni. Sarebbe una strada certamente più semplice e più trasparente anche per riformare le nostre normative su assunzioni e licenziamenti, ma le cose semplici non interessano quasi mai la politica economica italiana.

Articolo 18, tra Tabù ed efficienza

Fabiano Schivardi, 31 Gennaio 2012

Nel dibattito sull'articolo 18 è utile confrontare il valore sociale della tutela rispetto al costo che comporta. Nonostante sia una forma di garanzia poco efficiente e ancor meno equa, i sindacati e i lavoratori le attribuiscono un alto valore simbolico. D'altra parte, l'analisi della propensione delle imprese a crescere in prossimità della soglia dei 15 dipendenti suggerisce che il costo sia modesto. Questa evidenza mette in dubbio che una riforma del mercato del lavoro debba necessariamente iniziare proprio dalla revisione dell'articolo 18.

Ancora una volta, l'articolo 18 si presenta come un ostacolo insuperabile a qualunque discussione di riforma del mercato del lavoro. Il dibattito si svolge per lo più sulla base di giudizi di valore, da una parte perché è molto difficile misurare i costi effettivi della norma, dall'altra perché su questo argomento non sembra esserci spazio per posizioni sfumate: o è un elemento di civiltà irrinunciabile (ad esempio per i sindacati) o la fonte di tutti i mali della nostra economia (ad esempio per l'ex ministro Sacconi).

I LIMITI DELL'ARTICOLO 18

Secondo l'ordinamento italiano, il licenziamento non deve essere discriminatorio e deve essere motivato da ragioni oggettive legate alle necessità produttive dell'impresa o soggettive dovute al comportamento del lavoratore. Nel caso non sussistano giustificazioni per il licenziamento, sono previsti due tipi di tutela a seconda della dimensione dell'impresa. La tutela reale (definita nell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori) copre, in generale, i lavoratori delle imprese private con più di 15 addetti e prevede un risarcimento monetario e la possibilità che il lavoratore scelga tra reintegro sul posto di lavoro e un'ulteriore indennità. La tutela obbligatoria copre i lavoratori delle altre imprese private e prevede esclusivamente un risarcimento monetario che varia da 2,5 a 6 mensilità. Per le imprese private con più di 15 addetti, la normativa disciplina anche i licenziamenti collettivi, ovvero quelli che riguardano almeno 5 dipendenti e sono motivati da necessità legate all'attività produttiva. È prevista una specifica procedura che coinvolge le parti sociali e gli organi amministrativi locali. È questa (più

che l'articolo 18) la normativa che rileva nel caso di crisi aziendali, particolarmente frequenti in questa fase.

L'articolo 18 offre quindi una protezione contro il licenziamento senza giustificato motivo. Da un punto di vista strettamente economico, è un modo inefficiente per proteggere i lavoratori per vari motivi. Il suo campo limitato di applicazione ha anche forti caratteri di iniquità.

In primo luogo, l'indennizzo (o il reintegro) si applica solo nel caso che il giudice ritenga illegittimo il licenziamento. In caso contrario, l'impresa non ha nessun obbligo di corrispondere un'indennità al lavoratore che rimane disoccupato. Nella maggioranza dei paesi industrializzati, l'impresa corrisponde comunque un indennizzo al lavoratore licenziato, anche in caso di giusta causa. In Italia, il lavoratore licenziato per giusta causa non solo non ha accesso a un adeguato sistema automatico di assicurazione contro la disoccupazione, ma non riceve neanche un risarcimento monetario dall'impresa.

Il secondo problema è che l'articolo 18 chiama pesantemente in causa il sistema giudiziario. Anche se i tribunali del lavoro operano con più rapidità di quelli civili, il ricorso alla magistratura è sempre molto oneroso in termini di costi monetari, lunghezza delle procedure, incertezza dei risultati. A riprova di ciò, nel 1998 un'indagine sulle imprese manifatturiere con oltre 50 addetti rivolgeva agli imprenditori la domanda: "Nella vostra percezione, qual è il peso dei seguenti fattori nel determinare i costi potenziali connessi al licenziamento individuale per necessità economica dell'impresa (giustificato motivo): a) inadeguatezza dei meccanismi di conciliazione; b) deterioramento nelle relazioni aziendali; c) lunghezza delle procedure legali connesse all'eventuale ricorso del lavoratore; d) incertezza dell'esito delle procedure legali connesse all'eventuale ricorso del lavoratore?". Solo il 35 per cento delle imprese attribuisce un "abbastanza o molto" alla domanda a) e il 21 per cento alla b). Le percentuali salgono quando entra in ballo il tribunale: 56 per cento alla c) e ben il 61 per cento alla d). Le imprese si lamentano della lunghezza delle procedure legali e, ancora di più, dell'incertezza dell'esito della causa.

La forma di tutela prevista dall'articolo 18 implica tempi lunghi ed esiti incerti, introducendo un costo implicito notevole, che sottrae risorse a eventuali compensazioni dirette fra le parti.

Riducendo la possibilità di riallocare il lavoro, l'articolo 18 abbassa la produttività del sistema economico. Minore produttività implica

inevitabilmente salari più bassi, anche se non esistono stime quantitative dell'effetto.

Infine, l'aspetto più iniquo del nostro sistema di regolamentazione del mercato del lavoro è l'dualismo, con forti differenze fra protetti e non. I costi di efficienza dell'articolo 18 sono sopportati in gran parte da chi non ne è tutelato (i lavoratori senza contratto a tempo indeterminato e quelli in aziende al di sotto dei 15 dipendenti), sui quali si scarica la domanda di flessibilità delle imprese.

Garantire il diritto a non essere licenziati senza giusta causa non è quindi gratis, tantomeno per i lavoratori.

D'altra parte, non si vive di sola efficienza: si può essere disposti a "pagare" per un diritto che si ritiene importante. La questione fondamentale è quindi capire i termini del trade-off, cioè quanta importanza si attribuisce alla tutela del diritto rispetto al costo che il sistema economico sopporta per garantirlo. Siamo qui nel campo dei valori e non ci sono strumenti di misurazione oggettiva. Ci possiamo solo affidare alle azioni di tutela messe in campo dai diretti interessati. E non ci sono dubbi: l'articolo 18 ha un forte valore simbolico. Per i sindacati ha sempre rappresentato uno dei pochi elementi non negoziabili e si sono sempre opposti senza esitazione persino a discutere dell'argomento. Il comportamento sindacale sembra riflettere un atteggiamento diffuso nei lavoratori, come testimonia ad esempio la manifestazione oceanica organizzata dalla Cgil nel 2002 per protestare contro ogni ipotesi di modifica. I lavoratori, quindi, sembrano disposti a sopportare i costi impliciti di questa forma di tutela.

QUELLA FATIDICA SOGLIA

Valutare i costi di efficienza per l'impresa è molto difficile. In un lavoro con Roberto Torrini (2008) abbiamo confrontato il comportamento delle imprese appena sopra e appena sotto la soglia dei 15 dipendenti. L'idea è che imprese con 15 o 16 dipendenti sono fra loro molto simili, a parte il fatto che quelle sopra la soglia sono soggette all'articolo 18. Eventuali diversità nei comportamenti possono essere usate per "misurare" l'importanza dell'articolo 18. Al solito, i risultati vanno presi cum grano salis. L'analisi si basa infatti su dati fermi al 1998. Nel frattempo, ci sono stati cambiamenti importanti nel sistema economico (ma non nella normativa). Inoltre, è possibile l'effetto soglia catturi solo

una parte degli effetti complessivi dell'articolo 18. Ciò detto, evidenze alternative non ci sono.

Come visto sopra, la legge prevede una netta discontinuità nei costi di un licenziamento giudicato illegittimo per le imprese con più di 15 dipendenti. Questo fatto viene spesso indicato come una delle cause del nanismo delle imprese italiane. Se così fosse, ci dovremmo aspettare un addensamento di imprese appena sotto la soglia dei 15 dipendenti e una forte caduta sopra di essa. La figura sotto riporta il numero di imprese per dipendenti per le classi dimensionali da 5 a 25 (1). Il numero decresce regolarmente, con al più una piccola caduta a 16 dipendenti. Non c'è ammassamento sotto la soglia.

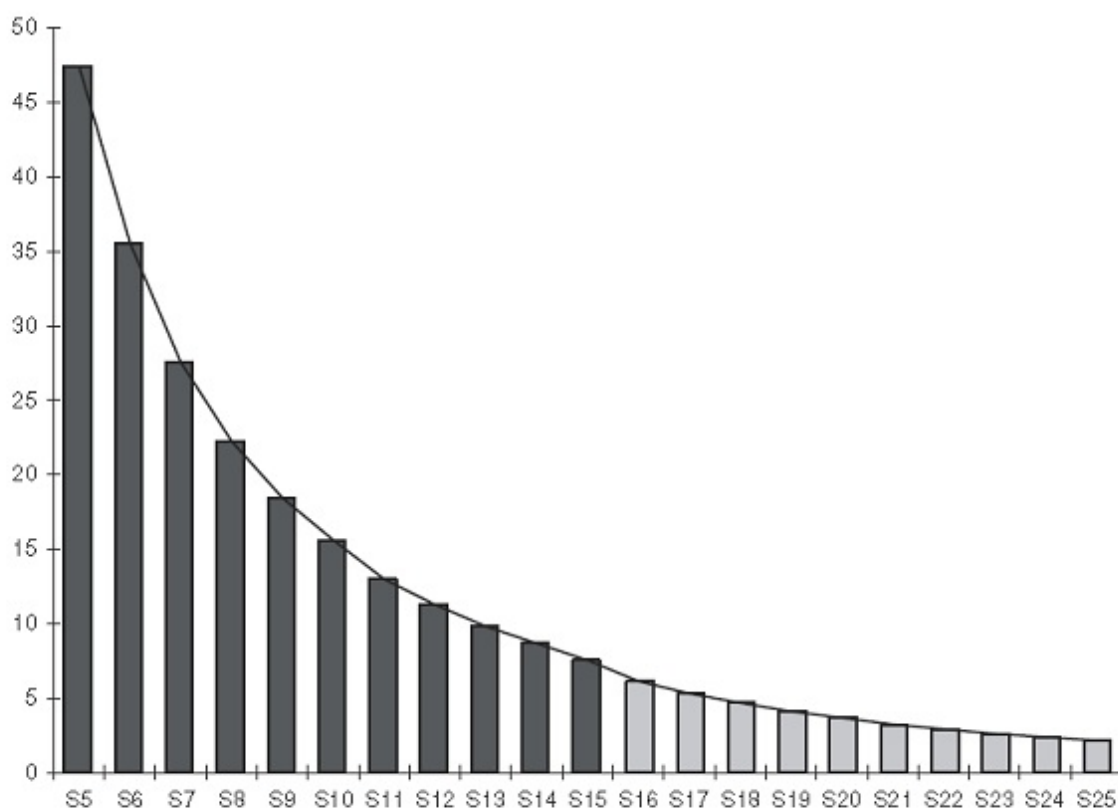


Fig. 1. Number of firms by size class, average 1986-1998 (thousands).

Abbiamo anche considerato la propensione a crescere delle imprese. Se passare la soglia dei 15 dipendenti è molto costoso in quanto si diventa soggetti all'articolo 18, ci dovremmo aspettare che le imprese siano molto restie a farlo. La figura sotto riporta la quota di imprese che accrescono l'occupazione da un anno all'altro. La quota cresce regolarmente con la dimensione, in quanto più grande è l'impresa e maggiore è la probabilità di accrescere l'occupazione (e,

simmetricamente, di decrescerla). Si vede molto chiaramente un calo in prossimità della soglia: le imprese sono più restie a crescere quando ciò comporta il passaggio di soglia. Ma la caduta è modesta: la probabilità di crescere scende dal 35% che si verificherebbe senza l'effetto soglia al 33 per cento (abbiamo riscontrato riduzioni di entità simile in corrispondenza delle soglie che fanno scattare l'obbligo di assunzione di categorie protette, una tutela che certo non riceve l'attenzione dell'articolo 18) **(2)**. Utilizzando tecniche statistiche, abbiamo anche calcolato che la **dimensione media** delle imprese italiane crescerebbe dello **0,5 per cento** rimuovendo l'effetto soglia. Siamo ben lontani dal raddoppio necessario per arrivare ai livelli degli altri paesi industrializzati.

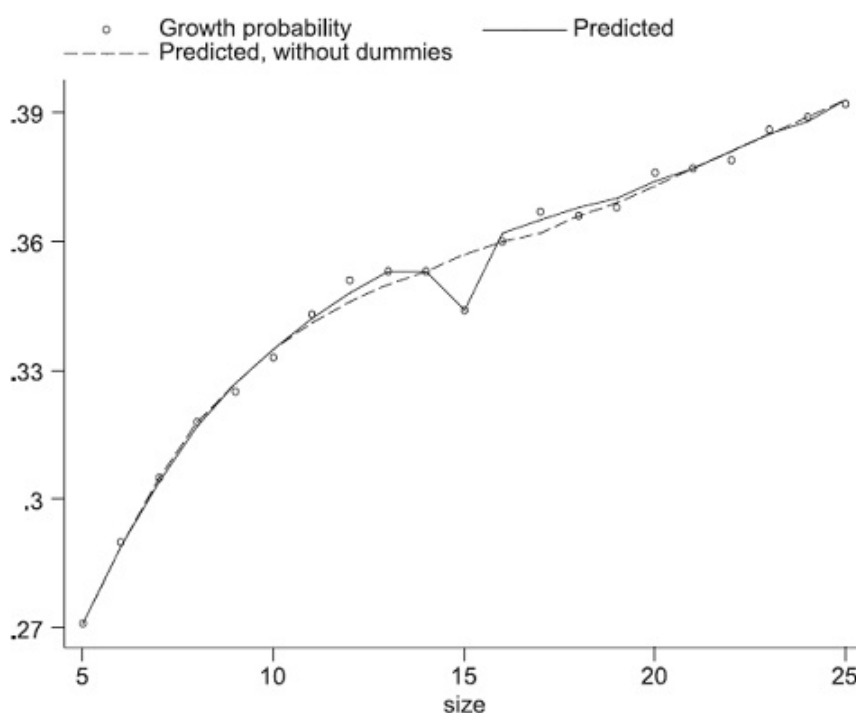


Fig. 5. Probability of growth and predicted probabilities, all sectors. Note: The probability of growth (y-axis) is measured as the share of firms that increase the number of employees from one year to the next. Predicted values are from the estimates reported in Table 2; predicted without dummies are from the same regression without the size dummies for 13, 14 and 15 employees. Size class is the number of employees. Average values over the 1986-98 period.

In conclusione, i costi aggiuntivi derivanti dal superamento della soglia dei 15 dipendenti non sono ritenuti così onerosi dalle imprese da far rinunciare massicciamente a opportunità di crescita. Il trade off è quindi costi sociali alti, dato l'alto valore simbolico attribuito all'articolo 18 da parte dei lavoratori e benefici di efficienza incerti, probabilmente modesti. Bisogna domandarsi se il gioco vale la candela, o se non si

possa agire su altri aspetti meno controversi per rendere più efficiente il nostro mercato del lavoro. Gli ambiti di intervento non mancano. C'è spazio per migliorare la normativa sui licenziamenti collettivi, che, secondo gli indicatori Ocse, potrebbe essere semplificata per assicurare una gestione più efficiente degli stati di crisi. Si può anche agire sulla flessibilità "interna", cioè di gestione della forza lavoro, su cui si sono fatti progressi sotto la spinta della vicenda Fiat (nella quale, tra l'altro, la questione licenziamenti non è mai stata sollevata) ma su cui si può ancora migliorare. E serve mettere ordine nel sistema di ammortizzatori sociali. A quel punto, chissà, potrebbe essere possibile discutere di articolo 18 senza dover salire sulle barricate.

(1) La figura è tratta da Schivardi e Torrini "Identifying the effects of firing restrictions through size-contingent differences in regulation", *Labour Economics* 15 (2008) 482–511.

(2) Conclusioni simili sono raggiunte da Garibaldi, P., Pacelli, L., Borgarello, A., 2004, "Employment protection legislation and the size of firms", *Giornale degli economisti e annali di economia* 63, 33–68 . Nel nostro lavoro, inoltre, abbiamo riscontrato riduzioni di entità simile in corrispondenza delle soglie che fanno scattare l'obbligo di assunzione di categorie protette.

La roulette russa dell'articolo 18

Andrea Ichino e Paolo Pinotti, 3 Marzo 2012

La protezione di un diritto fondamentale della persona è affidata alla roulette russa che si attiva con l'assegnazione casuale dei processi per cause di lavoro a giudici molto diversi tra loro per tempi e orientamento della decisione. È quanto emerge da una ricerca sulle cause tra lavoratori e datori di lavoro nei tre maggiori tribunali italiani: Milano, Roma e Torino. Gli esiti di ogni azione sono affidati, in ultima istanza, al caso.

“Monetizzare i diritti” è considerato un segno di inciviltà da una parte dell'opinione pubblica italiana, che in alternativa preferisce affidare la loro tutela ad un procedimento giudiziale. Ad esempio, per difendere il lavoratore da licenziamenti ingiusti si preferisce chiedere al giudice di valutare l'esistenza di un giustificato motivo o di una giusta causa, invece di stabilire, come accade in altri paesi, un prezzo monetario, magari molto alto, che l'azienda debba pagare al lavoratore per essere libera di sciogliere il rapporto di lavoro.

I TRIBUNALI DI MILANO, ROMA E TORINO

Ma, fanno bene i lavoratori ad affidare ai giudici la tutela dei loro diritti? Abbiamo selezionato i casi di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo oggettivo o soggettivo, iscritti a ruolo nei Tribunali di Milano, Roma e Torino negli anni 2003-2005. Si tratta, rispettivamente, di 3419, 6444 e 1736 casi nelle tre città, affidati a 22, 56 e 14 giudici, con un carico medio per giudice di 155, 115 e 124 di questi casi. Abbiamo escluso i giudici (e i relativi casi) che in questi tre anni hanno ricevuto in assegnazione meno di 50 processi per licenziamento. Queste esclusioni ci consentono di confrontare tra loro solo giudici che abbiano trattato un campione statisticamente significativo di casi. (1) Per il 98 per cento di queste controversie osserviamo la storia completa, dall'iscrizione a ruolo alla conclusione che normalmente coincide con il deposito della sentenza (in primo grado) o con la conciliazione. (2) Quindi possiamo calcolare la durata completa della quasi totalità di questi processi per licenziamento.

La Tabella 1 mostra che la durata media è molto diversa nei tre tribunali: 266 giorni a Milano, 429 a Roma e 200 a Torino. Se le cause di

licenziamento fossero simili nelle tre città, verrebbe naturale chiedersi per quale motivo i lavoratori di Roma (e i rispettivi datori di lavoro) debbano aspettare il doppio di quelli di Torino e oltre un terzo in più di quelli di Milano per conoscere la loro sorte.

Però è possibile che i casi di Roma siano più complessi di quelli delle altre città e quindi richiedano più tempo per essere decisi. Il confronto corretto può solo essere fatto tra giudici di uno stesso tribunale, perché, all'interno di ciascuna sede, i processi iscritti a ruolo sono assegnati a sorte tra i diversi magistrati. Quindi, per la legge dei grandi numeri, ogni giudice di uno stesso ufficio dovrebbe avere, mediamente, casi di pari complessità. Per questo motivo consideriamo solo giudici che abbiano ricevuto almeno 50 assegnazioni nel periodo considerato. E questo ci consente di verificare statisticamente che, in effetti, le caratteristiche osservabili dei processi assegnati ai diversi giudici sono mediamente simili. Ad esempio, lo sono le proporzioni di ricorsi per giusta causa o giustificato motivo.

C'È GIUDICE E GIUDICE

Nella Figura 1, ogni barra verticale corrisponde ad un giudice e l'altezza della barra misura la durata media dei processi per licenziamento a lui o lei assegnati casualmente. È evidente che, all'interno di ciascun tribunale, i tempi medi di conclusione dei processi non sono simili per i diversi giudici, nonostante i casi loro assegnati abbiano complessità comparabili. La Tabella 1 indica, ad esempio, che a Roma il lavoratore e l'impresa che per sorte vengano assegnati al giudice mediamente più veloce possono sperare di veder decisa la loro causa in 179 giorni. I giorni diventerebbero invece 693 se venissero assegnati al giudice più lento: un incremento di quasi 4 volte. Se, prudenzialmente, vogliamo escludere i giudici più lenti o più veloci del 10 per cento dei loro colleghi, il lavoratore e l'impresa fronteggerebbero, sempre a Roma, una forbice di durate che varia da 284 a 569 giorni: un incremento di oltre 2 volte tra la durata inferiore e quella maggiore. A Milano e Torino le differenze tra giudici veloci e lenti non sono meno sorprendenti: escludendo gli outliers, si passa da 193 a 333 giorni nel capoluogo lombardo e da 97 a 318 in quello piemontese. Anche in questi tribunali, quindi, le durate dei processi possono, rispettivamente, quasi

raddoppiare o più che triplicare a seconda del giudice a cui il caso viene per sorte assegnato.

COME UNA LOTTERIA

Per l'impresa, la lotteria generata da questa forbice di durate è particolarmente costosa perché qualora il giudice decidesse in favore del lavoratore, il datore di lavoro dovrebbe versare a lui o lei non solo la retribuzione non pagata nelle more del giudizio e i relativi contributi sociali. Dovrebbe anche pagare all'Inps una multa sostanziosa per gli omessi contributi sociali, multa che aumenterebbe o diminuirebbe a seconda di quanto tempo impiega il giudice a decidere.

Però la domanda che ci siamo posti è se convenga ai lavoratori affidarsi ai giudici per tutelare i loro diritti e, da questo punto di vista, i costi per le imprese legati ai tempi di decisione possono apparire poco rilevanti. Sebbene sia difficile pensare che questi tempi siano irrilevanti per un lavoratore, essendo in gioco la possibilità di rimanere senza stipendio per 693 giorni invece che 179, come ad esempio accade a Roma, è probabile che ciò che conta maggiormente per i lavoratori sia la probabilità che il loro ricorso contro il licenziamento sia accolto. Ma anche in questo caso, dai dati emerge che l'accertamento giudiziale del giustificato motivo è una roulette russa.

La Figura 2 descrive la probabilità dei diversi esiti di un processo per licenziamento nei tribunali di Milano e Roma (il dato non è disponibile per Torino). Per ogni giudice, fatto 100 il numero totale dei processi a lui o lei assegnati, le quattro parti della barra verticale misurano le proporzioni di sentenze favorevoli al ricorrente (ossia il lavoratore nella stragrande maggioranza dei casi), (3) di sentenze favorevoli al convenuto (il datore di lavoro), di conciliazioni e di altri esiti.

L'INCERTEZZA DELL'ESITO

A Milano, ad esempio, l'ultimo giudice sulla destra della tabella è favorevole al lavoratore circa 4 volte più frequentemente che il primo giudice sulla sinistra. Quest'ultimo infatti decide il 7 per cento dei casi a favore del lavoratore, mentre il suo collega all'estremo opposto decide a favore del lavoratore il 27 per cento dei processi. L'incertezza di esito a seconda del giudice assegnato è ancora maggiore per l'impresa che può

passare da un giudice a lei favorevole solo nel 2 per cento dei casi fino ad un giudice che invece le da ragione nel 20 per cento dei casi, con un incremento di ben 10 volte della probabilità di vittoria. A Roma, è la probabilità di vittoria del lavoratore che può aumentare di 10 volte a seconda del giudice: dal 4 per cento del primo giudice a sinistra nella Figura 3, al 40% dell'ultimo giudice sulla destra. La forbice per le imprese è invece più contenuta, ma sempre considerevole, passando dal 4 per cento al 19 per cento di probabilità di vittoria. È interessante notare che mentre a Milano nessun giudice emette sentenze favorevoli alle imprese più frequentemente di quelle favorevoli al lavoratore, a Roma i lavoratori non possono certamente contare su una totalità di giudici a loro favorevoli.

Purtroppo non abbiamo dati sufficienti per valutare quale delle due parti possa considerare la conciliazione come una quasi-vittoria. Ma, in ogni caso, anche la probabilità di questo esito varia molto tra i giudici nonostante il loro portafoglio di casi sia simile. A Milano si passa infatti da giudici che inducono le parti ad una transazione nel 49 per cento dei casi, fino a giudici per cui questo esito si verifica nel 76 per cento delle controversie, mentre a Roma la differenza tra le percentuali corrispondenti è ancora più ampia, passando dal 27 per cento al 69 per cento.

Sotto l'ipotesi che la frazione di sentenze favorevoli al lavoratore emesse da un giudice sia proporzionale al grado in cui le conciliazioni indotte dallo stesso giudice siano favorevoli al lavoratore, possiamo concludere che, anche tenendo conto dell'elevato numero di conciliazioni, la lotteria derivante dall'assegnazione casuale dei processi ai magistrati di un tribunale implica probabilità di vittoria molto differenti a seconda della sorte.

QUEL CHE I SINDACATI NON SANNO

Se a tutto questo si aggiungono i risultati di uno studio del 2003 di Michele Polo, Enrico Rettore e Andrea Ichino, secondo cui giudici diversi decidono diversamente casi molto simili a seconda della regione in cui il rapporto di lavoro ha luogo e in funzione del tasso di disoccupazione locale, viene naturale chiedersi se davvero affidarsi alla magistratura sia un buon modo per tutelarsi dal punto di vista dei lavoratori, data l'alea che questo affidamento implica.

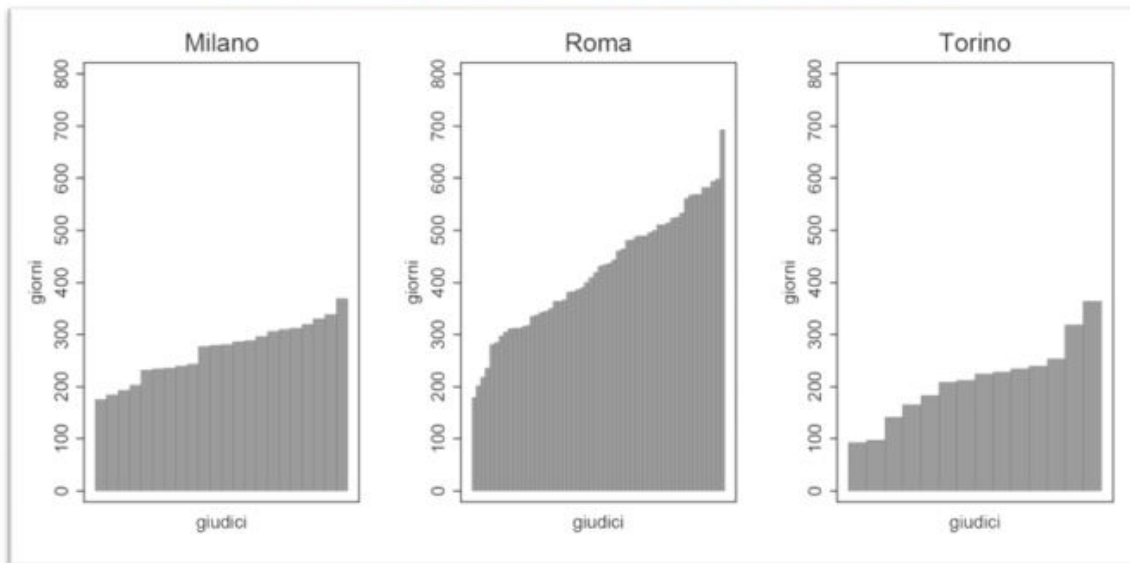
Forse i lavoratori e i sindacati pensano che sia meglio così solo perché non hanno mai visto questi numeri. Ma la nostra impressione è che questo stato di cose serva solo ad arricchire gli avvocati e costringa i giudici ad occuparsi di controversie che potrebbero benissimo essere risolte in altro modo: ad esempio stabilendo un prezzo adeguato per la possibilità di licenziare, quando ovviamente il motivo non sia discriminatorio e il lavoratore non abbia commesso colpa grave. In ogni caso, se davvero la disciplina attuale dei licenziamenti fosse posta a protezione di un diritto fondamentale della persona, come può ammettersi che questa protezione sia affidata alla roulette russa che si attiva con l'assegnazione casuale dei processi a giudici così diversi tra loro per tempi e orientamento della decisione.

Tabella 1

	MILANO	ROMA	TORINO
Totale dei processi assegnati a giudici con più di 50 casi assegnati	3419	6444	1736
Giudici con più di 50 casi assegnati	22	56	14
Media di processi assegnati a ciascun giudice con più di 50 casi	155	115	124

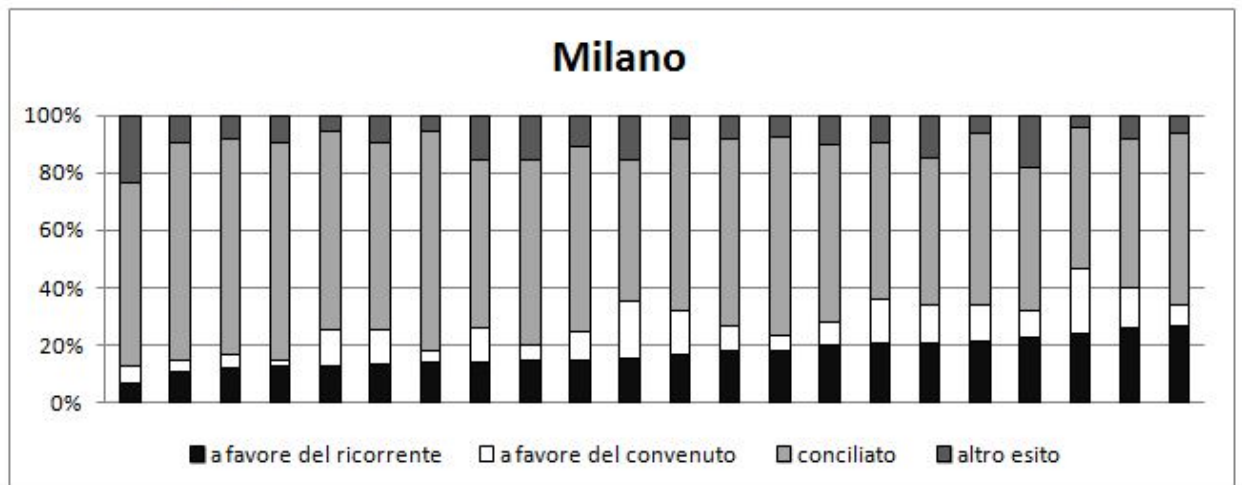
<i>La durata è espressa in giorni</i>	MILANO	ROMA	TORINO
Durata media dei processi dall'iscrizione a ruolo al deposito della sentenza o alla conciliazione	266	429	200
Durata media dei processi assegnati al giudice mediamente più veloce	176	179	93
Durata media dei processi assegnati al giudice mediamente più veloce del 90% dei suoi colleghi	193	284	97
Durata media dei processi assegnati al giudice mediamente più lento del 90% dei suoi colleghi	330	569	318
Durata media dei processi assegnati al giudice mediamente più lento	368	693	364

Figura 1: Durata dei processi assegnati a ciascun giudice nei tre tribunali



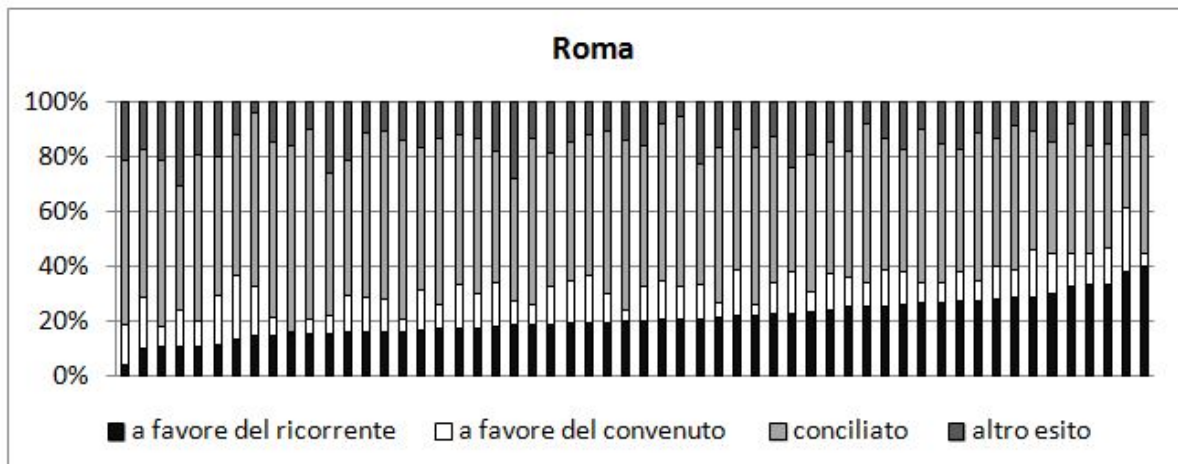
Nota: Nella figura, ogni barra verticale corrisponde ad un giudice al quale siano stati assegnati (a sorte) almeno 50 processi nei tre tribunali negli anni 2003-2005. L'altezza di ogni barra misura la durata media in giorni dei processi assegnati al giudice corrispondente

Figura 2: Esiti dei processi per licenziamento nel Tribunale di Milano



Nota: Il ricorrente è il lavoratore; il convenuto è il datore di lavoro; gli altri esiti comprendono, per esempio, difetti di attribuzione

Figura 3: Esiti dei processi nel Tribunale di Roma



Nota: Il ricorrente è il lavoratore; il convenuto è il datore di lavoro; gli altri esiti comprendono, per esempio, difetti di attribuzione

- (1) Il numero totale di giudici che in qualche momento dei tre anni considerati hanno prestato servizio nelle Sezioni Lavoro dei tre tribunali è stato quindi superiore a quello indicato: di 6 unità a Milano, di 10 a Roma e di 1 a Torino.
- (2) In una minoranza di casi sono possibili anche altri esiti, come ad esempio la dichiarazione di incompetenza territoriale da parte del giudice. In questi casi la durata del processo viene calcolata dall'iscrizione a ruolo alla data dell'evento di chiusura del caso.
- (3) Per il Tribunale di Roma, ad esempio, possiamo verificare che il ricorrente è persona fisica nel 97.2% dei casi.
- (4) "Are judges biased by labor market conditions" European Economic Review, 2003. In particolare, i giudici decidono in modo più favorevole al lavoratore quando il tasso di disoccupazione è alto e viceversa. Lo studio è basato sui dati di una grande banca italiana con sedi sparse sull'intero territorio nazionale e analizza non solo i casi che arrivano in giudizio ma la totalità delle controversie tra questa azienda e i suoi lavoratori, così come identificate dalle lettere con cui l'azienda ha contestato ai lavoratori le loro mancanze. Lo studio mostra anche che i casi che arrivano a sentenza non sono necessariamente rappresentativi dei casi potenziali, proprio per via dell'orientamento atteso dei giudici. Se le aziende si attendono giudici maggiormente orientati a favore dei lavoratori, licenziano solo in casi estremi che possono essere vinti in giudizio.

Articolo 18: c'è una sola strada

Carlo Ponterio e Roberto Rivero, 8 Marzo 2012

Nella veste di giudici del lavoro, e coordinatori del gruppo lavoro di Magistratura Democratica, vorremmo proporre **alcune riflessioni** riguardanti “La roulette russa dell’articolo 18” a firma Andrea Ichino e Paolo Pinotti. L’articolo, utilizzando vari numeri e statistiche, solleva il problema della diversa durata dei processi relativi a licenziamenti in alcuni tribunali, esattamente Milano, Roma e Torino, e sottolinea come la lunga durata di questi processi, in caso di accertata illegittimità del recesso, si risolva in un danno sia per il datore di lavoro, tenuto a versare la retribuzione per il periodo compreso tra la data del licenziamento e quella di effettiva reintegra, e sia per il lavoratore, costretto a rimanere senza retribuzione fino alla conclusione del processo di primo grado.

LA DURATA DEI PROCESSI

Il problema della durata dei processi è certamente serio e complesso ed investe, purtroppo, seppure in misura minore rispetto ai settori civile e penale, anche quello del lavoro, spesso precludendo il rispetto dei criteri di oralità e immediatezza propri del rito introdotto nel 1973. Senza soffermarci ora sulle cause e sui possibili rimedi alla lentezza della giustizia, specie in alcune sedi, vorremmo tuttavia sottolineare come non condividiamo le conclusioni a cui Ichino e Pinotti giungono facendo derivare dalla premessa, costituita dalla eccessiva durata dei processi sui licenziamenti, l’opportunità di sostituire l’articolo 18 e la reintegra del lavoratore illegittimamente licenziato con un indennizzo monetario. Anzitutto, nel nostro sistema e per bocca della nostra Costituzione, chi ritiene di essere stato leso in un proprio diritto ha una sola strada da percorrere, ricorrere al giudice per chiedere tutela di quel diritto. Non è questione di opportunità, non si tratta cioè di stabilire se “fanno bene i lavoratori ad affidare sempre e comunque ai giudici la protezione di qualsiasi loro interesse”. Si tratta invece di diritti ed i diritti si tutelano agendo in giudizio. Siamo consapevoli dei costi economici e sociali, per i datori di lavoro e i lavoratori, connessi alla eccessiva durata dei processi.

UNA CORSIA PREFERENZIALE

Già da tempo, tuttavia, giuslavoristi sensibili e attenti a questi problemi hanno proposto una soluzione molto semplice e molto efficace, discussa ed analizzata in tanti convegni ma ignorata dal nostro legislatore. Con decreto del 24 luglio 2000, su iniziativa dei Ministri del Lavoro e della Giustizia, fu istituita la Commissione Foglia per lo studio e la revisione della normativa processuale del lavoro. Si trattava di una Commissione di studio “preordinata alla individuazione delle ragioni di crisi del processo del lavoro e della previdenza e alla prospettazione delle soluzioni più appropriate”, composta da eccellenti magistrati, avvocati e docenti universitari. Sul tema dei licenziamenti e proprio al fine di scongiurare le conseguenze negative legate alla durata dei processi, la Commissione propose l'introduzione di una corsia preferenziale nella trattazione delle cause di licenziamento in maniera da garantirne la trattazione e la decisione in tempi il più possibile rapidi. Questa semplice soluzione, attuabile con una modifica normativa di poche righe e giustificata dalla priorità delle cause aventi ad oggetto la cessazione del rapporto di lavoro, avrebbe evitato tutti i problemi oggi sollevati da Ichino e Pinotti, senza necessità alcuna di cancellare l'articolo 18.

Difatti, ciò che ci appare criticabile nella soluzione suggerita dai professori, “meglio i risarcimenti che il giudizio” è che essa non sia assolutamente pertinente al problema posto, quello della durata dei processi.

Se i processi durano a lungo, occorre cercare soluzioni per ridurre i tempi, senza bisogno di utilizzare termini come lotteria e roulette russa, che riteniamo fuori luogo e persino devianti. Eliminare garanzie dei lavoratori non solo non serve a far durare meno i processi ma non è, da nessun punto di vista, una strada legittima. Quando si parla di diritto al lavoro (articolo 4 della Costituzione) si intende diritto di svolgere un'attività lavorativa, strumento di emancipazione sociale, mezzo per un'esistenza libera e dignitosa.

L'articolo 18 costituisce un tassello fondamentale nel sistema di tutela dei lavoratori, del diritto al lavoro e della dignità del lavoro stesso, per pensare di cancellarlo e di sostituirlo con un “*prezzo adeguato per la possibilità di licenziare*”.

La riforma del Principe di Salina

Tito Boeri e Pietro Garibaldi, 22 Marzo 2012

La riforma del lavoro ha due pregi e molti difetti. I pregi consistono nell'aver messo fine al potere di veto delle parti sociali e nell'ampiezza dei temi affrontati. Sull'articolo 18, le nuove norme danno più potere ai giudici e aumentano l'incertezza. Non si allarga la platea dei potenziali beneficiari degli ammortizzatori sociali. Gli interventi sul dualismo possono peggiorare la condizione dei lavoratori e aggravano i costi delle imprese senza offrire una vera nuova modalità contrattuale in ingresso. Con il rischio che tutto questo riduca fortemente la domanda di lavoro.

La riforma del lavoro che si va delineando ha due pregi e molti difetti. Il primo pregio è nel metodo. Sancisce, almeno sulla carta, la fine del diritto di veto delle parti sociali. Il lungo negoziato si concluderà senza firme, ma con un verbale in cui si annotano le differenti posizioni. E poi il governo procederà comunque. Staremo a vedere se il Parlamento permetterà all'esecutivo di intervenire senza il consenso delle parti sociali. Sembra, infatti, che si procederà non per decreto – come sin qui previsto nel caso di accordo – ma per legge delega e sappiamo quanto lungo, tortuoso e spesso inconcludente sia il loro processo di attuazione. Ad ogni modo, la novità è importante e positiva: le parti sociali non possono porre il veto su materie di portata così generale.

Il secondo pregio è nell'ampiezza della riforma. I problemi da affrontare erano quattro: 1) l'entrata nel mercato del lavoro 2) la cosiddetta "flessibilità in uscita" 3) il riordino degli ammortizzatori sociali e 4) il dualismo fra lavoratori precari e lavoratori assunti con i contratti di lavoro a tempo indeterminato. La riforma indubbiamente affronta tutti questi temi.

Purtroppo questa ampiezza avviene a scapito della profondità e si ha come l'impressione di un intervento voluto dal principe di Salina, "affinché tutto cambi perché nulla cambi", per accontentare gli investitori esteri con il tabù infranto dell'articolo 18 e l'opposizione ricercata della Cgil (segnale del fatto che "è una riforma vera"), ma volendo di fatto conservare lo status quo. Vediamo perché, iniziando dalla flessibilità in uscita, dall'articolo 18.

L'ARTICOLO 18 E LE NUOVE REGOLE DELLA ROULETTE

La riforma dell'articolo 18 non riduce l'incertezza per le imprese dal partecipare alla roulette russa del licenziamento. La nuova norma, stando a quanto dichiarato dal ministro Fornero e ai testi circolati sino a oggi, lascia in vigore il fronte esistente tra licenziamento giuridicamente legittimo e illegittimo, ma ne apre uno nuovo: quello della distinzione fra licenziamenti economici individuali e licenziamenti disciplinari. Fino a oggi, il lavoratore licenziato in maniera illegittima non aveva interesse a chiedere di far valere la distinzione fra licenziamento disciplinare e licenziamento economico. Con la nuova norma, la distinzione diventa cruciale. Col licenziamento disciplinare, infatti, il lavoratore è maggiormente compensato e, giudice permettendo, può essere reintegrato. La distinzione fra licenziamento economico e disciplinare è nella pratica molto labile. Chi è davvero in grado di stabilire se un lavoratore è poco produttivo perché lavora male (licenziamento disciplinare) o perché inserito in un'unità in crisi in cui non può "dare di più" (licenziamento economico)? In verità, tutte e due le ragioni sono sempre vere, altrimenti l'azienda non lo avrebbe licenziato. Per questo il contenzioso inevitabilmente finirà per riguardare anche la qualifica, economica o disciplinare, del licenziamento.

Insomma, con la riforma si trasferisce un potere enorme ai giudici che, d'ora in poi, dovranno prendere le seguenti decisioni:

1. Se il licenziamento è legittimo o illegittimo.
2. Nel caso in cui fosse illegittimo, se è discriminatorio o non discriminatorio.
3. Nel caso in cui non sia legittimo e non discriminatorio, se il licenziamento è economico o disciplinare.
4. Nel caso in cui il licenziamento sia disciplinare, se si deve imporre la reintegrazione o solo il risarcimento del lavoratore.

Si aumenta così l'incertezza del procedimento e molto probabilmente la sua lunghezza anche perché interverrà obbligatoriamente un tentativo di conciliazione. Chi guadagnerà veramente dalla riforma non saranno né le imprese, né i lavoratori, bensì gli avvocati specializzati in cause di lavoro.

Rimane l'incentivo per le imprese a procedere a licenziamenti collettivi anziché individuali. I primi costano molto di meno dei secondi. È paradossale che la legge incoraggi le imprese a decidere licenziamenti in massa anziché a graduarli nel corso del tempo onde ridurre gli effetti

negativi sul mercato del lavoro locale. Infine, nulla cambia per le piccole imprese, quelle con meno di 15 addetti, a dispetto da quanto dichiarato dal ministro Fornero. I licenziamenti discriminatori erano nulli per queste imprese già prima della riforma.

IL MANCATO RIORDINO DEGLI AMMORTIZZATORI

Non c'è allargamento nella platea dei potenziali beneficiari degli ammortizzatori sociali, estesa dalla riforma ai soli apprendisti e artisti-dipendenti, meno di 300mila persone in tutto. I lavoratori a progetto e i precari continueranno a essere esclusi. Non c'è riordino degli strumenti esistenti. Ad esempio, non verrà abolita la cassa integrazione straordinaria, né di fatto la cassa integrazione in deroga, che è destinata a trasformarsi in un ampio numero di fondi di solidarietà, presumibilmente uno per settore produttivo. Né viene soppresso il sussidio di disoccupazione a requisiti ridotti e l'indennità speciale per i lavoratori agricoli e nell'edilizia, che servono oggi per lo più a integrare i salari di chi già lavora, piuttosto che ad aiutare chi ha perso il lavoro e ne sta cercando un altro. Vero è che la riforma si propone di dare i sussidi solo a chi è disoccupato, ma non è chiaro come si raggiungerà questo obiettivo tenendo in vita strumenti (e amministrazioni che li gestiscono) che sin qui hanno operato in modo molto diverso.

L'obiettivo essenziale di una riforma degli ammortizzatori deve essere quello di costruire pilastri assicurativi che siano in grado di reggersi sui contributi degli assicurati, lavoratori e imprese. L'equilibrio finanziario degli strumenti non deve necessariamente valere anno per anno, ma nell'ambito di un intero ciclo economico. Un buon sistema dovrebbe accumulare dei surplus durante i periodi di crescita, se necessario aumentando i contributi di lavoratori e imprese quando l'economia tira, e usare i surplus per pagare i sussidi e ridurre i contributi di lavoratori e imprese durante le recessioni. Il tutto senza richiedere l'intervento della fiscalità generale. Questa deve servire solo per finanziare l'assistenza sociale di base, quella riservata a chi ha esaurito il periodo di fruizione massima delle assicurazioni sociali, schemi a orario ridotto e sussidi di disoccupazione, e altrimenti cadrebbe in condizione di povertà.

Avevamo già sostenuto che la recessione non è il momento migliore per avviare queste riforme. Si rischia, infatti, di far decollare nuovi strumenti

che sono strutturalmente in passivo e che richiederanno, ben oltre la recessione, trasferimenti dalla fiscalità generale. Siamo sicuri che nell'ambito della trattativa sono state svolte simulazioni dei costi dei nuovi strumenti e delle entrate contributive che verranno loro destinate. Sarebbe opportuno rendere edotti di queste stime tutti i contribuenti, dato che rischiano di doverci mettere altro, non preventivato, di tasca loro.

IL DUALISMO PRECARI NON PRECARI E IL "PARADOSSO" DEL COSTO DEL LAVORO

La riforma ridurrà in parte le differenze tra lavori precari e non. I lavori precari costeranno di più in termini di contributi, sia nel caso di contratti a tempo determinato che di lavori a progetto. Ciò avviene aumentando il cuneo fiscale, la differenza tra costo del lavoro pagato dalle imprese e reddito netto percepito dal lavoratore. Nel caso di un vero riordino degli ammortizzatori, l'aumento dei contributi avrebbe potuto apparire ai lavoratori come un premio assicurativo piuttosto che una tassa. Così il legame fra contributi e prestazioni sarà tutt'altro che evidente. In assenza di un salario minimo, nel caso di lavoratori a progetto e altri lavoratori parasubordinati, il maggiore carico contributivo potrà facilmente essere fatto pagare al dipendente sotto forma di salari più bassi. I lavoratori parasubordinati stanno già ricevendo lettere dai datori di lavoro in cui si annunciano riduzioni del loro compenso nel caso di riforme che aggravino i costi delle imprese.

I MECCANISMI DI ENTRATA

Il meccanismo principale di entrata sarà quello dell'apprendistato. È un contratto che offre poche protezioni durante il periodo formativo, perché può essere interrotto al termine del periodo di apprendistato senza alcun indennizzo. Inoltre si applica soltanto ai giovani fino a 29 anni, mentre oggi più del 50 per cento dei lavoratori precari ha più di 35 anni. Le parti sociali si aspettano anche un alleggerimento fiscale per l'apprendistato. Quello di aver aperto il portafoglio è stato forse il maggiore errore negoziale fatto del governo, poiché non è servito nemmeno a "comprare" il consenso delle parti sociali. E avrà effetti negativi sul deficit di bilancio. Non c'è neanche il gradualismo nelle tutele, il loro incremento progressivo con l'anzianità di servizio che

avrebbe incoraggiato i datori di lavoro a offrire fin da subito contratti a tempo indeterminato.

In conclusione, gli interventi sul dualismo possono peggiorare la condizione dei lavoratori duali e aggravano i costi delle imprese senza offrire una vera e propria nuova modalità contrattuale in ingresso. Tutto questo rischia di ridurre fortemente la domanda di lavoro.

La vera sconfitta e il vero paradosso sarebbe proprio quello che la grande riforma non solo cambi tutto per non cambiare nulla, ma addirittura riduca il numero dei lavoratori occupati.

Articolo 18 nella PA: una domanda a due ministri

Luigi Olivieri, 22 Marzo 2012

Non solo ai dipendenti pubblici si applica l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, ma è già stato introdotto il licenziamento per ragioni economiche, così come il licenziamento individuale. La modifica dell'articolo 18 proposta dal governo non farebbe altro che coordinare meglio le norme e dettare una convergenza tra disciplina del lavoro privato verso quella del lavoro pubblico, che per una volta è stata più rigorosa. A meno che nel testo definitivo non sia prevista una specifica deroga per il pubblico impiego. Ed è appunto questa la domanda che rivolgiamo al ministro.

L'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori si applica senza nessun dubbio al rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, sicché, di conseguenza, è inevitabile che si estenda a tali dipendenti la riforma avviata dal ministro Fornero, a meno che non si introduca una specifica deroga.

COSÌ DICE LA LEGGE

Sia il ministro del Lavoro, sia i sindacati, e con loro il ministro della Funzione pubblica Filippo Patroni Griffi, sembrano essere incorsi in uno svarione imperdonabile, in queste ore, arrampicandosi sugli specchi per affermare che, come ha dichiarato Luigi Angeletti "L'articolo 18 non è mai stato applicato per il pubblico impiego e non è facilmente applicabile perché la natura giuridica dei contratti è diversa".

Le cose stanno esattamente all'opposto. L'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo 165/2001 (il testo unico che disciplina il lavoro pubblico) è chiarissimo: "La legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni e integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti". E, se vi fossero ancora dubbi, basta controllare la giurisprudenza del lavoro. Per tutti, si può citare la sentenza della Cassazione, Sezione Lavoro 1 febbraio 2007, n. 2233, che ha considerato espressamente applicabile l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori non solo ai dipendenti, ma anche ai dirigenti pubblici (mentre nel privato la dirigenza è esclusa dalla tutela della reintegrazione). Ma, lo svarione di ministri e segretari delle organizzazioni sindacali è,

come dire, doppio. Infatti, non solo al lavoro pubblico l'articolo 18 si applica direttamente, ma la disciplina del licenziamento per ragioni economiche è stata già introdotta da diversi mesi, cioè dall'entrata in vigore della legge 183/2011, che ha modificato l'articolo 33 del citato testo unico sul lavoro pubblico, il quale testualmente prevede: "le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevinano comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al dipartimento della Funzione pubblica". Dunque, nell'ambito del lavoro pubblico già da prima della riforma dell'articolo 18 la legge mette in relazione diretta e chiarissima l'eccedenza di personale alla rilevazione di una "situazione finanziaria" evidentemente negativa, tanto da indurre a rimediare con la riduzione della forza lavoro e, dunque, col possibile licenziamento. Appare evidente l'assoluta simmetria tra la situazione finanziaria e le ragioni economiche per il licenziamento. Un'amministrazione pubblica potrà licenziare propri dipendenti, ad esempio, se in stato di dissesto o se non in grado di rispettare le norme contabili che impongono determinati tetti alla spesa di personale. Occorre, per altro, aggiungere che la recente modifica all'articolo 33 del Dlgs 165/2001 consente anche licenziamenti individuali.

L'articolo 33 disegna un percorso peculiare per giungere ai licenziamenti nella Pa da concludere comunque entro novanta giorni e finalizzato a verificare la possibilità di scongiurare la risoluzione del rapporto di lavoro, principalmente mediante la "mobilità", che nel lavoro pubblico è il trasferimento del dipendente presso altre strutture organizzative interne all'ente di appartenenza, oppure mediante il trasferimento ad altre amministrazioni. Concluso negativamente questo percorso, il dipendente pubblico viene collocato in "disponibilità": cioè il rapporto di lavoro resta sospeso per ventiquattro mesi al massimo, con un trattamento economico pari all'80 per cento dello stipendio, dell'indennità integrativa speciale e dell'assegno per il nucleo familiare, al netto di qualsiasi altra remunerazione. Scaduto il periodo di disponibilità, il contratto di lavoro è risolto di diritto.

In sostanza, per il lavoro pubblico il licenziamento per ragioni economiche è da considerare già sussistente. La modifica dell'articolo 18

non farebbe altro che coordinare meglio le norme e dettare una convergenza tra disciplina del lavoro privato verso quella del lavoro pubblico, che per una volta è stata più rigorosa.

Rivolgiamo dunque al ministro del Lavoro, Elsa Fornero, e al ministro della Pubblica amministrazione, Filippo Patroni Griffi, la seguente domanda: posto che l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori si applica senza alcun dubbio al rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, e dunque si applicano anche le modifiche a quell'articolo apportate, nel testo del provvedimento di riforma del mercato del lavoro che il governo presenterà in Parlamento, sarà introdotta una specifica deroga per i dipendenti pubblici?

L'indennità nell'incertezza

Marco Leonardi, 27 Marzo 2012

La possibilità del reintegro nel posto di lavoro non è la questione fondamentale nella discussione sulla riforma del lavoro. È più importante disegnare l'indennità di licenziamento in modo da ridurre il contenzioso. La riforma Fornero non risolve il problema. Meglio sarebbe ricorrere a un meccanismo simile a quello tedesco, che prevede un indennizzo automatico per il lavoratore. Servirebbe a responsabilizzare aziende e dipendenti. Senza impedire il ricorso al giudice se il lavoratore ritiene ingiusto il licenziamento.

La valutazione della riforma del lavoro proposta dal governo dovrebbe andare al di là del "conflitto di civiltà" tra chi ritiene l'articolo 18 un diritto inalienabile e chi lo considera invece un insopportabile ostacolo alla crescita. La possibilità del reintegro non è una questione fondamentale per stabilire il costo di un licenziamento, è più importante disegnare l'indennità di licenziamento in modo da ridurre il contenzioso.

GLI INDICI OECD

L'Oecd compila da venti anni un ranking di Employment Protection Legislation tra paesi. Esiste un indice per i licenziamenti individuali, uno per i licenziamenti collettivi e un indice di regolazione dei contratti temporanei: pesati un terzo ciascuno, formano l'indice complessivo. La riforma di oggi riguarda il licenziamento individuale, per il quale l'Oecd assegna all'Italia un valore di 1,69 in una scala che va da 0 (licenziamenti meno protetti) a 6 (licenziamenti più protetti). L'indice è così costruito: un terzo le procedure di preavviso, un terzo il periodo di preavviso e l'indennità di licenziamento, un terzo la difficoltà del licenziamento.

All'interno delle tre sezioni si pesano a loro volta i singoli istituti che le costituiscono. Il reintegro conta per un quinto della sezione "difficoltà di licenziamento", quindi solo per un quindicesimo del totale dell'indice di protezione del licenziamento individuale. L'indennità di licenziamento per lavoratori di diversa anzianità conta per circa tre quinti della sezione "periodo di preavviso e indennità di licenziamento" e quindi vale ben un quinto dell'indice totale.

Dalla tabella 1 si vede che l'indice di protezione dal licenziamento individuale è quello più basso in Italia (rispetto a Francia e Germania), l'indice di protezione contro il licenziamento collettivo è molto più alto e così l'indice di regolazione dei contratti temporanei. La ragione è proprio che il reintegro conta poco nella costruzione dell'indice, mentre l'indennità di licenziamento, che vale tre volte tanto, è dovuta solo in caso di esito del giudizio favorevole al lavoratore.

Il risultato delle norme sul licenziamento individuale è che oggi pressoché tutti i licenziamenti economici vengono impugnati giudizialmente perché il lavoratore non ha niente da perdere: la posta in caso di vittoria è altissima, il rischio economico in caso di rigetto del ricorso inesistente o molto contenuto, l'esito assai difficilmente prevedibile perché non sono chiaramente definite dalla legge le ipotesi giustificatrici.

COME COSTRUIRE L'INDENNITÀ

La riforma Fornero non risolve il problema. Per come è stata scritta, l'indennità non è automatica nel momento in cui avviene il licenziamento, ma è vagliata dal giudice. È già stato notato (vedi "La riforma del principio di Salina", di Boeri e Garibaldi) che allo stato delle cose la riforma potrebbe indurre più contenzioso e aggravare il lavoro dei giudici. Più che rendere il licenziamento meno costoso, aumenta i costi inutili. Nell'interesse dell'impresa e del lavoratore bisogna cercare di non sovraccaricare la funzione di "arbitraggio sociale" dei giudici, mantenendo però inalterata la possibilità del ricorso giudiziale nei casi in cui il lavoratore ritiene di essere vittima di una grave ingiustizia o di una discriminazione.

Sarebbe molto meglio per il lavoratore che l'indennità di licenziamento fosse automatica: è evidentemente più vantaggioso avere diritto all'indennizzo in ogni caso, piuttosto che avervi diritto soltanto in caso di esito positivo di una controversia giudiziale.

Se l'azienda intende adottare un licenziamento per giustificato motivo, deve subito corrispondere al lavoratore una indennità in cifra variabile a seconda dell'anzianità di servizio. Il lavoratore, se la accetta, decade automaticamente dal diritto di impugnare il licenziamento. Laddove invece il lavoratore sia convinto della insussistenza del giustificato motivo di licenziamento o ritenga che celi finalità illecite e

discriminatorie, può rifiutare la corresponsione della indennità e affrontare il giudizio per cercare di ottenere la reintegrazione o il risarcimento del danno.

Questo meccanismo per un verso responsabilizza l'impresa imponendole un costo certo in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, costringendola a verificare seriamente se il licenziamento del lavoratore compensa quel costo. Per altro verso, responsabilizza il lavoratore per cui non è più indifferente decidere di impugnare o meno il licenziamento e dunque valuterà attentamente se affrontare o meno il giudizio. Se affronta il giudizio può ottenere il risarcimento e anche la reintegrazione (come in Germania, si potrebbe in teoria ottenere anche la reintegrazione se il giudice ritiene che il licenziamento celi motivi discriminatori) ma perde l'indennità automatica iniziale.

È cruciale quantificare correttamente l'indennità crescente con l'anzianità di servizio in modo da non penalizzare le anzianità più alte. Questo è forse l'elemento più qualificante e di maggior efficacia del modello tedesco di "articolo 18", che invece manca nella disciplina proposta dal governo. In Germania il meccanismo non ha certo fatto aumentare i licenziamenti economici, ha invece contribuito a un sostanziale decremento del contenzioso, e ha costituito un tassello molto importante di quella riforma del mercato del lavoro che, a giudizio di molti, ha posto le basi della crescita tedesca.

Tabella 1: Composizione di indice Oecd

	Protezione licenziamento individuale	Regolazione contratti temporanei	Requisiti specifici licenziamento collettivo	Totale Oecd
Italia	1.69	2.54	4.88	2.58
Francia	2.60	3.75	2.13	3.00
Germania	2.85	1.96	3.75	2.63

Fonte: Oecd e Venn (2009)

<http://www.oecd.org/dataoecd/36/9/43116624.pdf>

Se il lavoro è protetto, la crescita rallenta

Giovanni Sulis e Maurizio Conti, 30 Marzo 2012

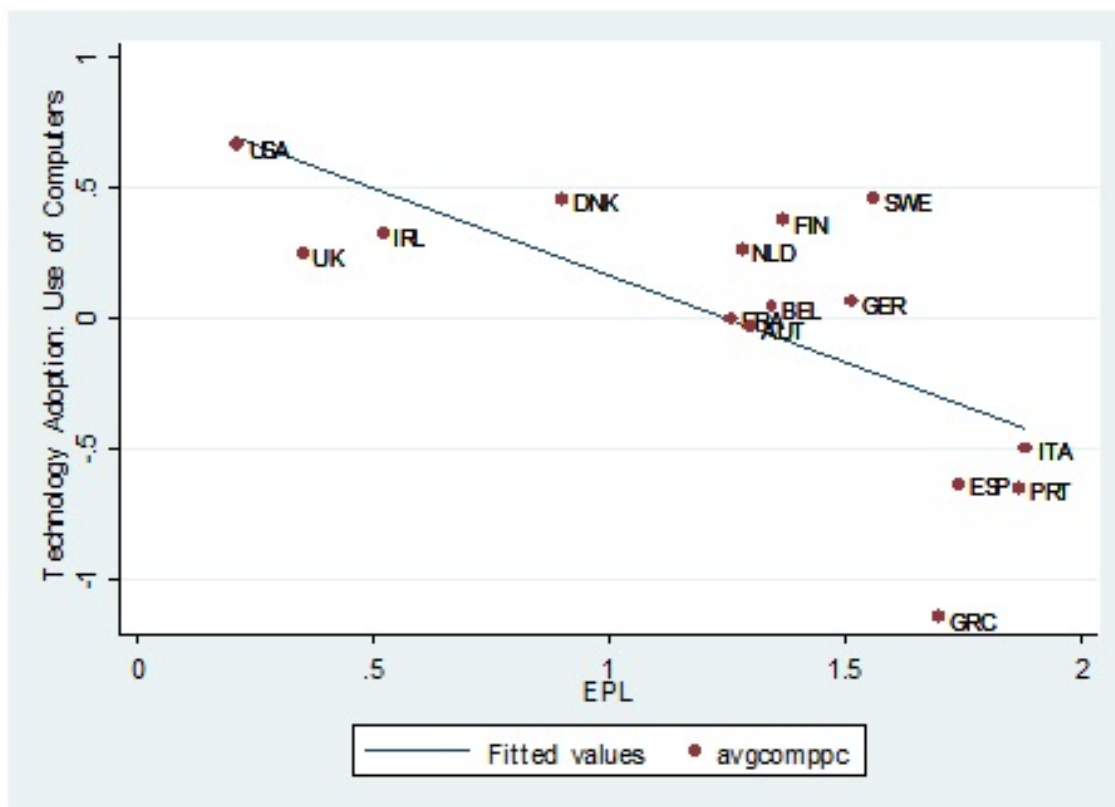
Gli effetti dei regimi di protezione dell'occupazione sul mercato del lavoro in termini di efficienza per imprese e lavoratori sono oggetto di studio e di dibattito approfondito. Meno attenzione è dedicata agli effetti sulla crescita di lungo periodo. Modificando gli incentivi delle imprese all'adozione di tecnologie più innovative nei settori con forza lavoro più qualificata, elevati costi di assunzione e licenziamento rallentano l'espansione di questi settori e la crescita della produttività, favorendo una specializzazione basata su settori maturi e tradizionalmente meno innovativi.

La riforma del mercato del lavoro e i costi effettivi che la protezione dell'occupazione impone su imprese e lavoratori sono al centro del dibattito italiano ed europeo di questo periodo. (1) Diversi interventi sottolineano la perdita di efficienza che alcuni aspetti della legislazione del lavoro impongono alle imprese e ai lavoratori e, in particolare, l'effetto dell'articolo 18 nel sistema italiano. Tuttavia, un aspetto spesso trascurato riguarda gli effetti che i regimi di protezione dell'impiego hanno sulla crescita economica di lungo periodo. (2)

IMPRESE E TECNOLOGIA

La presenza di una forza lavoro qualificata è condizione necessaria per l'adozione e lo sfruttamento delle tecnologie più innovative, quali ad esempio quelle ICT o anche il semplice utilizzo di macchinari tecnologicamente più avanzati. Sebbene non sia ancora del tutto chiaro quale sia il canale di trasmissione che facilita l'adozione di tali tecnologie da parte delle imprese, l'utilizzo di tecniche produttive e organizzative più semplici, snelle e decentralizzate è probabilmente uno dei canali attraverso cui le nuove tecnologie possono determinare l'aumento della produttività e quindi, in ultima istanza, favorire la crescita. Tuttavia, il processo di adozione della tecnologia è inevitabilmente legato a un percorso di riorganizzazione della forza lavoro delle imprese, e per questo motivo richiede un certo grado di flessibilità, sia in termini di maggiore mobilità interna del lavoro, che eventualmente in termini di maggiore flessibilità nelle scelte di assunzione e licenziamento dei

lavoratori. D'altronde, come suggerisce la figura riportata sotto, esiste una correlazione negativa tra l'adozione delle nuove tecnologie (in questo caso misurata dall'utilizzo di computer pro capite) e il livello di protezione dell'impiego.



SETTORI MATURI E PROTEZIONE DEL LAVORO

In un nostro lavoro recente analizziamo come i regimi di protezione dell'impiego europei influenzano gli incentivi delle imprese all'adozione delle tecnologie più innovative nei diversi settori dell'economia. (3) Per fare questo, abbiamo ordinato circa cinquanta settori nella manifattura e nei servizi sulla base del livello medio di istruzione dei lavoratori occupati in quei settori (intensità di capitale umano). Secondo questo approccio, l'intensità di capitale umano è una caratteristica tecnologica del settore che non dovrebbe variare tra le diverse economie e viene quindi approssimata da quella prevalente nell'economia americana, in cui il livello di regolamentazione del mercato del lavoro è decisamente più basso che negli altri paesi.

Assumendo che le imprese nei settori con una forza lavoro più qualificata siano anche quelle che hanno una maggiore propensione all'adozione delle nuove tecnologie, ci si potrebbe aspettare che i regimi

di protezione dell'impiego, attraverso le restrizioni all'aggiustamento della forza lavoro, abbiano un effetto relativamente maggiore nei settori con maggiore intensità di capitale umano. (4)

Nel nostro lavoro, utilizziamo i dati sulla crescita del valore aggiunto e delle ore lavorate per un gruppo di quindici paesi europei nel periodo 1970-2005 e valutiamo l'effetto dei regimi di protezione dell'impiego nei diversi paesi sulla espansione dei settori con maggiore intensità di capitale umano e quindi con maggiore propensione all'innovazione e all'adozione di nuove tecnologie. Le nostre stime indicano che il differenziale di crescita tra un settore a relativamente elevata intensità di capitale umano (esempio: fabbricazione di prodotti chimici) e un settore a relativamente bassa intensità di capitale umano (esempio: settore alimentare) è minore di circa 0,7 punti percentuali in un paese caratterizzato da un mercato del lavoro relativamente rigido (Grecia) rispetto ad un paese con mercato del lavoro relativamente flessibile (Austria). La grandezza di questo effetto non è assolutamente da trascurare, tenuto conto del fatto che, nel nostro campione, il differenziale medio di crescita tra i due settori sopra citati è stato di circa il 2.4%.

La conseguenza principale di questo risultato è che i paesi con un regime di protezione dell'impiego relativamente elevato tendono a specializzarsi in settori relativamente maturi, caratterizzati da una forza lavoro scarsamente qualificata e da bassi tassi di adozione della tecnologia. Questo ci aiuta anche a capire il processo di specializzazione delle economie europee (e di quella italiana in particolare) negli anni più recenti, orientate verso un modello di sviluppo largamente basato su settori tradizionali, caratterizzati da una limitata adozione delle tecnologie più innovative sul posto di lavoro e da innovazioni "secondarie", cioè tese principalmente a migliorare prodotti già esistenti e non ad introdurre di nuovi.

Abbiamo inoltre verificato che l'effetto negativo dei regimi di protezione dell'impiego è stato più forte a partire dagli anni Novanta e in generale nel caso di paesi più vicini alla frontiera tecnologica e per il settore manifatturiero. Infatti, mentre durante gli anni Settanta e Ottanta il processo di crescita era fortemente guidato dall'adozione o dall'imitazione di tecnologie già ampiamente sperimentate in paesi tecnologicamente più avanzati, durante gli ultimi due decenni la crescita è più strettamente legata all'innovazione diretta e all'adozione di

tecnologie più avanzate (come ad esempio le ICT). Poiché tali tecnologie richiedono più che in passato un processo di sperimentazione e di successiva adeguata implementazione, una legislazione del lavoro che preveda un processo di selezione dei lavoratori più flessibile e adeguato a queste esigenze è condizione necessaria per garantire un incremento costante della crescita di lungo periodo.

(1) Si veda ad esempio l'articolo recente di Fabiano

Schivardi su lavoce.info, e quello di Marco Leonardi e Giovanni Pica su [Noisefromamerika](http://Noisefromamerika.com) ().

(2) Ci sono eccezioni rilevanti. Vedi ad esempio Bassanini A., Nunziata, L. and Venn D. (2009), "Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries", *Economic Policy*, vol. 24 (April), pp. 349-402; e Cingano, F. Leonardi, M. Messina, J. and Pica G. (2010), "The effects of employment protection legislation and financial market imperfections on investment: evidence from a firm-level panel of EU countries", *Economic Policy*, vol. 25(January), pp. 117-163.

(3) Conti, M. and Sulis, G. (2010), "Human Capital, Employment Protection and Growth in Europe", Working Paper CRENoS 10-28.

(4) Nel paper mostriamo come questo risultato possa essere derivato incorporando degli elementi di progresso tecnico orientato verso il lavoro qualificato in un semplice modello di capitale umano e adozione di tecnologia.

Il nuovo articolo 18 alla prova del tribunale

Maurizio del Conte, 30 Ottobre 2012

La prima pronuncia sul nuovo articolo 18 dello Statuto dei lavoratori fa presagire una stagione giurisprudenziale piena di incertezze. Se, come ha osservato il tribunale di Bologna, la reintegrazione si applica non solo quando il fatto materiale non sussiste, ma anche quando il giudice lo ritenga non idoneo a giustificare il licenziamento, resta sostanzialmente esclusa la possibilità di applicare la sanzione economica. Un risultato paradossale per una riforma che si proponeva di semplificare l'apparato sanzionatorio del licenziamento e di renderne i costi certi ex ante.

La prima pronuncia in tema di **nuovo articolo 18** dello Statuto dei lavoratori riporta la reintegrazione al centro della disciplina dei licenziamenti, sbarra la strada alla liquidazione soltanto economica del licenziamento e, di fatto, pone un serio interrogativo sulla stessa tenuta del sistema uscito dalla riforma del mercato del lavoro.

LA PRONUNCIA DEL TRIBUNALE

Il caso discusso davanti al tribunale di Bologna riguardava un lavoratore che, a una mail del proprio superiore gerarchico che gli chiedeva una più precisa pianificazione delle sue attività, aveva risposto: “parlare di pianificazione (in azienda, n.d.r.) è come parlare di psicologia ad un maiale, nessuno ha il minimo sentore di cosa voglia dire”. La replica dell'azienda non si è fatta attendere: licenziato per **giusta causa**. Ma il lavoratore non ci sta, impugna il licenziamento e chiede la reintegrazione nel posto di lavoro.

Arriva così il momento di chiamare al debutto l'articolo 18 nella sua nuova veste. C'è però da risolvere un problema: per applicare la sanzione prevista dall'articolo 18 bisogna prima qualificare come illegittimo il licenziamento. A quel punto – dice la nuova legge – il giudice potrà ordinare la reintegrazione nel posto di lavoro solo se il fatto contestato non sussiste oppure non è considerato dal contratto collettivo o dal codice disciplinare come meritevole del licenziamento. In tutti gli altri casi in cui il giudice accerti che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa, potrà essere comminata soltanto una sanzione economica, da 12 a 24 mensilità.

Meccanismo semplice, si potrebbe pensare: la colpevole condotta del lavoratore o c'è o non c'è e il contratto collettivo o la prevede o non la prevede. Ma, alla prova del giudizio, la realtà si rivela ben più complessa. Perché – ha osservato il tribunale di Bologna – la insussistenza del fatto non si riferisce alla condotta materiale, bensì al “**fatto giuridico**”. In altri termini, è il giudice che deve valutare se un determinato comportamento del lavoratore, che pur lo abbia materialmente tenuto, sia giuridicamente rilevante per le conseguenze che la legge a esso riconduce. Dunque, venendo al caso in esame, se non v'era dubbio che il lavoratore avesse scritto la mail contestata, al giudice spettava comunque il giudizio circa la sua rilevanza giuridica in funzione della configurabilità di una giusta causa di licenziamento. Valutando le risultanze istruttorie e documentali, il tribunale ha osservato che “da una serena e complessiva valutazione del fatto storico che ha dato luogo al presente procedimento, emerge con evidenza la modestia dell'episodio in questione, la sua scarsa rilevanza offensiva e il suo modestissimo rilievo disciplinare”. Insomma, per il giudice bolognese l'insussistenza del fatto come condizione necessaria per l'ordine di reintegrazione si può configurare anche se il fatto c'è effettivamente stato, ma giuridicamente non è tale da giustificare il licenziamento. A questo argomento, già di per sé decisivo per risolvere il caso, il tribunale aggiunge quello basato sulla diversa qualificazione operata dai **contratti collettivi**. Così, dato che il Ccnl metalmeccanici, applicato nel caso di specie, prevedeva solo sanzioni conservative per i casi di “lieve insubordinazione nei confronti dei superiori”, il tribunale, nell'esercizio del suo potere qualificatorio, ha ritenuto che la mail spedita dal lavoratore licenziato rientrasse “palesamente” nella fattispecie di lieve insubordinazione e pertanto, anche sotto questo profilo, il licenziamento meritasse la sanzione reintegratoria.

ADDIO AI COSTI CERTI

Senonché il risultato di questa interpretazione della riforma è quello di cancellare dall'articolo 18 la **sanzione meramente economica** prevista dal quinto comma per le altre ipotesi in cui il giudice accerti che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa. Se, infatti, la tutela reintegratoria si applica non solo quando il fatto materiale non sussiste, ma anche quando il giudice ritenga il fatto

non idoneo a giustificare il licenziamento, resta sostanzialmente esclusa la possibilità di applicare la sanzione economica. È, questo, un risultato evidentemente paradossale per una riforma che ha nel suo statuto costitutivo l'aspirazione **disemplificare** l'apparato sanzionatorio del licenziamento e di renderne i costi certi *ex ante*. E, soprattutto, per una riforma che si era riproposta di superare il monopolio della reintegrazione come unica conseguenza del licenziamento illegittimo nelle imprese sopra i quindici dipendenti. Né è in grado di mitigare il senso di frustrazione degli obbiettivi riformatori la circostanza che questo primo processo si sia concluso in tempi rapidi: si tratta, in realtà, della sola fase d'urgenza, oggi diventata un passaggio obbligato e prodromico all'accesso ai tradizionali tre gradi di giudizio. L'aspetto positivo è che si tratta solo di una primissima ordinanza e che, dunque, ben potrà essere superata da orientamenti giurisprudenziali differenti. Ma è un precedente che svela la **fragilità** di un testo di legge che lascia al giudice un margine discrezionale ben più ampio di quello che gli affidava il vecchio articolo 18 e che proietta sul futuro preoccupanti ombre di incertezza.

Licenziamenti e legge Fornero

Tito Boeri, 12 Aprile 2013

I dati sui licenziamenti nell'ultimo trimestre del 2012 sono drammatici. L'aumento dei licenziamenti dipende dall'entrata in vigore della legge Fornero? L'analisi suggerisce che è dovuto alla congiuntura. Mentre è ascrivibile alla riforma il forte calo delle assunzioni nel parasubordinato.

POCHI DATI DAL MINISTERO

I dati sui licenziamenti nell'ultimo trimestre del 2012 sono drammatici. Rilasciati domenica 7 aprile (strana scelta di tempo) dal ministero del Lavoro, hanno giustamente avuto grande risalto sui quotidiani. Molti commenti hanno sottolineato come sarebbero attribuibili alla riforma Fornero che ha modificato la disciplina dei licenziamenti. In effetti, le riforme che riducono il grado di protezione dell'impiego durante le recessioni finiscono per aumentare i licenziamenti come mostra un'ampia casistica internazionale. Ma siamo sicuri che sia così nel nostro paese? Come sempre, siamo contrari ai processi sommari e allora siamo andati alla ricerca di dati che ci permettano di verificare se l'atto d'accusa nei confronti del ministro del Lavoro dimissionario è supportato dalle informazioni sin qui disponibili.

Purtroppo, il ministero del Lavoro è stato molto parco nel rilascio dei dati. Ad esempio, non ha fornito alcun dettaglio sulla natura dei licenziamenti e sulla dimensione delle imprese che hanno licenziato. La prima informazione è disponibile dalle comunicazioni obbligatorie che riceve dai datori di lavoro. La seconda non lo è, ma è possibile risalire alla dimensione di impresa semplicemente incrociando i dati delle comunicazioni obbligatorie con quelli dell'Inps. Guardare a cosa succede alle imprese sopra e sotto i 15 dipendenti è molto utile. La riforma dell'articolo 18, infatti, non dovrebbe aver avuto alcun effetto sulle imprese più piccole, non soggette al regime della cosiddetta reintegra. Quindi comparando ciò che è successo ai licenziamenti sopra e sotto la soglia dei 15 dipendenti si può isolare l'effetto della riforma Fornero separandolo da quello (che ha colpito sia le piccole che le grandi imprese) della recessione. Un altro modo per controllare per gli effetti della crisi consiste nel guardare all'andamento dei licenziamenti individuali (il cui regime è stato modificato dalla riforma) rispetto a quelli

collettivi (il cui regime non è cambiato). Purtroppo, anche questo dato non viene fornito dal ministero. Una omissione davvero molto grave. Tra l'altro il servizio statistico al ministero non dà segni di vita. Al numero di telefono apposito non c'è risposta.

LICENZIAMENTI COLLETTIVI E INDIVIDUALI

Per fortuna, qualche Osservatorio sul mercato del lavoro che ha un ben diverso atteggiamento verso l'informazione statistica, pubblica dati sui licenziamenti per tipologia. La tabella qui sotto compara l'andamento dei licenziamenti collettivi e dei licenziamenti individuali in Veneto nei primi sei mesi e nei secondi sei mesi del 2011 e del 2012. La legge Fornero è entrata in vigore a luglio 2012.

Come si vede, dopo l'entrata in vigore della legge c'è stato un aumento sia dei licenziamenti collettivi che di quelli individuali, ma l'incremento percentuale dei primi è stato nettamente più alto: attorno al 50 per cento contro il 20 per cento di quelli individuali. Anche nel 2011 c'era stato un incremento di entrambi i tipi di licenziamenti, ma più o meno della stessa entità (attorno all'11 per cento sia per i licenziamenti individuali che per quelli collettivi). Risultati analoghi si ottengono concentrandosi sui soli licenziamenti da contratti a tempo determinato e indeterminato oppure guardando ai flussi in ingresso nelle liste di mobilità per tipologia di licenziamento. I licenziamenti che sono cresciuti di più nella seconda parte del 2012 sono i licenziamenti collettivi. Quindi sembrerebbe che sia la congiuntura negativa la vera responsabile del loro aumento, non certo la legge Fornero. Ovviamente sarebbe utile ripetere la stessa analisi su scala nazionale. Speriamo che il ministero, anche dopo la pubblicazione di questo articolo, ce ne dia la possibilità.

Licenziamenti lavoratori dipendenti (tempo indeterminato + tempo determinato + apprendisti + somministrazione) (solo Veneto)

2012			
	I semestre	II semestre	variazione
Licenziamenti Individuali*	26.695	32.110	20,28%
Licenziamenti Collettivi	2.327	3.472	49,20%
			-28,92%
2011			
	I semestre	II semestre	variazione
Licenziamenti individuali*	25.285	28.146	11,32%
Licenziamenti Collettivi	3.910	4.371	11,79%
			-0,49%

*Nota = licenz. giusta c. + licenz. individuale + dimiss. giusta c. + licenz. motivo sogg + licenz. motivo ogg + int. per prova

ASSUNZIONI IN CALO

La riforma Fornero sembra invece avere avuto effetti pronunciati (e negativi) sul lato delle assunzioni. Lo si evince comparando la dinamica delle assunzioni nei contratti di lavoroparasubordinato (resi più costosi e più difficili dalla legge) con le assunzioni nei contratti di lavoro a tempo determinato e indeterminato. L'informazione per fortuna è resa disponibile da un network di regioni che rappresentano i due terzi del mercato del lavoro nazionale e quindi possiamo contare in questo caso su dati più rappresentativi. La tabella qui sotto applica la stessa metodologia utilizzata per i licenziamenti (analisi di differenze nelle differenze). Ci dice che c'è stato un forte calo delle assunzioni nel parasubordinato e nell'intermittente attribuibile alla riforma Fornero. Le assunzioni in questi contratti sono infatti diminuite quasi del 30 per cento nella seconda parte del 2012, contro un calo del "solo" 6 per cento per le assunzioni nei contratti a tempo determinato e indeterminato. Nel 2011 era avvenuto esattamente l'opposto.

Assunzioni (nazionale)

2012			
	I semestre	II semestre	variazione
Parasubordinato + Intermittente + Somministrazione	1.028.896	760.959	-26,04%
Contratti a tempo determinato e indeterminato	2.035.094	1.905.473	-6,37%
2011			
	I semestre	II semestre	variazione
Parasubordinato + Intermittente + Somministrazione	978.544	943.630	-3,57%
Contratti a tempo determinato e indeterminato	2.079.154	1.954.916	-5,98%

Regioni considerate: Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Sardegna, Campania, Trento e Bolzano.

La riforma Fornero contribuisce così a ridimensionare alcune figure contrattuali che, prima della sua entrata in vigore, continuavano a crescere nonostante la crisi o, comunque, diminuivano di meno di altre tipologie. Tra queste il lavoro a chiamata (o job-on-call), le associazioni in partecipazione e i contratti a progetto, ma senza che a questa distruzione di posti precari abbia corrisposto la creazione di posti a maggiore stabilità. Il problema è che la legge Fornero non ha creato alcun percorso di stabilizzazione che offra al datore di lavoro un'alternativa ai contratti di lavoro precari in essere. In questo senso, la legge Fornero ha contribuito a peggiorare l'andamento dell'occupazione. Ma agendo sulle assunzioni piuttosto che sui licenziamenti.

Mercato del lavoro, il monitoraggio non basta

Marco Leonardi* e Riccardo Del Punta*, 28 Gennaio 2014

Il primo rapporto di monitoraggio sulla legge Fornero offre indicazioni interessanti. Ma per stabilire l'effetto della riforma sul mercato del lavoro mancano ancora informazioni rilevanti, non sempre semplici da trovare. Servirebbe una vera e propria valutazione, come in Spagna.

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO

In tempi in cui si torna a parlare di riforme delle regole del lavoro, è uscito il **primo rapporto ministeriale di monitoraggio** (fino al primo semestre 2013) sulla legge n. 92 del 2012, **lacosiddetta legge Fornero**. Comunque la si pensi su quella legge, è necessario partire da qui per costruire qualcosa di nuovo.

La comunità scientifica e non ripone giustamente molte aspettative nei risultati del monitoraggio (e poi della valutazione) della legge 92.

La **cultura della valutazione** in Italia è assai scarsa e questa è la prima legge a istituire effettivamente una struttura di valutazione, che nei suoi diversi componenti (il comitato tecnico e quello scientifico) si è insediata nell'aprile 2013 ed è quindi al lavoro da nove mesi.

I primi risultati del monitoraggio offrono **tre principali indicazioni**: 1) le forme di lavoro **molto flessibili**, come i co.co.pro e il lavoro a chiamata, hanno registrato una netta riduzione, come percentuale di assunzioni, a favore dei contratti a tempo determinato, mentre continua (certamente anche a causa dell'andamento economico negativo) la tendenza negativa dei contratti a tempo indeterminato; 2) il contratto di **apprendistato**, su cui si puntava come contratto di inserimento a tempo indeterminato, non ha aumentato la sua incidenza nel totale delle assunzioni; 3) dal lato dei licenziamenti, la riforma dell'**articolo 18**, combinata con la previsione di una procedura obbligatoria di conciliazione per i licenziamenti economici, ha indotto un numero molto maggiore, rispetto al passato, di conciliazioni volontarie, mentre restano criticità (non affrontabili in breve) sul funzionamento del nuovo rito processuale.

Mancano ancora informazioni molto rilevanti per stabilire l'effetto della riforma sul mercato del lavoro. Alcune di queste, in verità, non sono semplici da reperire, ma ci auguriamo che il processo di acquisizione

proceda spedito. In particolare: 1) sugli **ammortizzatori sociali**, cassa integrazione e sussidi di disoccupazione, non è chiaro quanto la riforma, che pure si è impegnata con serietà (per la prima volta) in tale direzione, abbia di fatto ampliato la platea degli aventi diritto, né quanto sia maggiore o minore il *take up rate* (ovvero, quanto sia più semplice per gli aventi diritto fare richiesta e ottenere il sussidio); 2) non è chiaro se la riforma dell'articolo 18 abbia indotto, nelle grandi imprese, una pur tendenziale sostituzione dei licenziamenti collettivi con **licenziamenti individuali per motivi economici**; 3) non è ancora noto quale sia la percentuale delle **conciliazioni** sul totale delle pratiche di licenziamento aperte (anche se da dati parziali si ricava l'impressione che sia elevata), né tanto meno quale sia l'ammontare economico (potenzialmente più basso di quello ante-riforma) a cui si chiudono in media le transazioni; 4) non sono ancora disponibili dati completi sull'applicazione giudiziaria dell'articolo 18, tali da suffragare l'impressione, accreditata dalle prime ricognizioni, che quando si trovano di fronte a un licenziamento disciplinare ingiustificato i giudici tendono ancora ad applicare la sanzione della **reintegrazione nel posto di lavoro** (sebbene con la novità, rispetto al passato, di un tetto di dodici mensilità per i danni retributivi), mentre in caso di licenziamenti economici ingiustificati è applicata più spesso la nuova sanzione risarcitoria, in genere a un livello intermedio tra dodici e ventiquattro mensilità, tenuto conto dell'anzianità del lavoratore.

Su tutti e quattro i punti sono stati avviati supplementi di ricerca che scontano tuttavia tempi lunghi, sia per la difficoltà di reperire le informazioni sul territorio che per quella di combinare banche dati diverse.

IL BUON ESEMPIO DELLA SPAGNA

L'importanza dei nodi segnalati è evidente. Ai fini della costruzione di una rete di protezione davvero universale è importante stabilire quanti siano i lavoratori coperti dalla cassa integrazione e dai sussidi di disoccupazione e quanti degli aventi diritto effettivamente esercitino il proprio diritto al sussidio, eppure allo stato i **dati Inps** non permettono di stabilirlo con certezza. Per capire se l'attuale disciplina consente alle imprese di sostituire i licenziamenti collettivi di più lavoratori con licenziamenti individuali, bisogna individuare se i licenziamenti

individuali registrati nelle statistiche avvengono nelle imprese con più o meno di 15 dipendenti, ma purtroppo combinare i dati dei licenziamenti con i dati sulla dimensione d'impresa non pare un'impresa facile. Per stabilire un "giusto costo di licenziamento" che possa fungere da *benchmark* per le conciliazioni, è fondamentale capire **quanto "vale" un posto di lavoro** per lavoratori di diversa anzianità di servizio, il che è però ostacolato dalla difficoltà di raccogliere in modo uniforme sul territorio nazionale i dati sul numero delle conciliazioni e soprattutto sull'ammontare concordato nelle transazioni; occorrerebbe costruire una scheda di raccolta di dati che sia utilizzata da tutte le Direzioni territoriali del lavoro, e che permetta di isolare il dato sulle transazioni che hanno come unico oggetto la risoluzione incentivata del rapporto di lavoro dalle transazioni di controversie nelle quali il lavoratore aveva proposto anche altre richieste retributive o risarcitorie. Infine, resta ancora molto lavoro da fare per raccogliere organicamente (e poi per interpretare) i dati sull'applicazione dell'articolo 18 da parte della giurisprudenza.

C'è sicuramente molto da fare per **migliorare la valutazione e la disponibilità pubblica dei dati**, per cui bisogna poter contare sulla collaborazione dei diversi enti depositari e delle loro strutture territoriali. In prospettiva, sarebbe opportuno che il rapporto di monitoraggio si inoltrasse maggiormente in un'**interpretazione dei risultati**, quantomeno limitatamente alle conclusioni di maggiore evidenza, e seppure scontando il fatto che un'affidabile valutazione statistica richiede un tempo congruo. Sugeriamo quindi di approntare, per il futuro, una **vera e propria valutazione**. Come noi, [tweetability]la **Spagna** ha adottato una riforma del mercato del lavoro nel 2012 e due mesi fa ha prodotto un rapporto completo [/tweetability], affidato alla Banca di Spagna e all'Oecd per garantire una maggiore indipendenza di giudizio. Per una volta, l'esempio spagnolo è da seguire.

** I due autori sono componenti del "Comitato scientifico per l'indirizzo del monitoraggio sulla legge n. 92/2012". Non sono quindi gli autori del rapporto ma i consulenti scientifici (a titolo puramente gratuito).*

L'articolo 18 e la via della democrazia industriale

Francesco Vella, 2 Settembre 2014

Nella discussione estiva sull'articolo 18 si è intravisto un cambio di passo culturale e sono emerse alcune indicazioni importanti per riaprire la strada della democrazia industriale nel nostro paese. Esiste già una legge delega in materia. Bisogna solo applicarla.

UN CAMBIO DI PASSO CULTURALE

Forse pochi se ne sono accorti, ma la discussione estiva sull'**articolo 18 dello Statuto dei lavoratori** ha già lasciato tracce molto importanti che segnano un significativo passo avanti verso quel "modello tedesco" al quale si è riferito ieri il presidente del consiglio. Nell'intervista al *Corriere della Sera* del 17 agosto il ministro del Lavoro, rifiutando di infilarsi nel solito "braccio di ferro sull'articolo 18" ha parlato, invece, della necessità di un "cambiamento di passo culturale per recuperare il valore positivo dell'impresa come infrastruttura sociale indispensabile per la crescita e la creazione di lavoro", indicando la strada della democrazia industriale e dell'applicazione dell'**articolo 46 della Costituzione**, norma da tempo caduta nel dimenticatoio. Il ministro ha in parte ripreso le argomentazioni di una lettera inviata qualche giorno prima allo stesso giornale dal segretario della Cgil che, richiamando l'accordo sulla rappresentanza sindacale, ha sottolineato come "l'applicazione dell'articolo 46 potrebbe essere il tassello su cui innestare un percorso di modernizzazione delle relazioni industriali nel nostro paese". Dichiarazione, questa, che indubbiamente riflette un effettivo cambio di passo culturale, poiché proveniente dal massimo esponente di un sindacato che nel passato, con le sue note diffidenze, e insieme alle resistenze delle controparti imprenditoriali, ha contribuito non poco a tenere la norma costituzionale nella naftalina.

UNA DELEGA DA CUI RIPARTIRE

È ancora presto per decifrare i possibili sviluppi di queste dichiarazioni, e decenni di dibattito sulla materia accompagnato da innumerevoli proposte di legge finite poi nel nulla, consigliano prudenza. Ma qualcosa si è mosso e soprattutto si può muovere in tempi brevi. La tanto deprecata "**legge Fornero**" contiene una disposizione, per la precisione l'articolo 4 comma 62, che disciplina le diverse **modalità di partecipazione dei lavoratori** recependo, con alcune modifiche, i

principi originariamente confluiti in un progetto di legge unitario frutto di un accordo tra le diverse forze parlamentari. **(1)** Si tratta, però, di una norma di delega non attuata nei tempi previsti, per le vicende legate alla fine della legislatura, e anch'essa caduta nel dimenticatoio. Le competenti commissioni parlamentari stanno ora discutendo di come riprendere in mano la delega, operazione non facile perché la "legge Fornero" segue un approccio ecumenico e generalista, di fatto limitandosi a produrre un elenco di tutte le possibili forme di coinvolgimento dei lavoratori, compreso l'accesso all'azionariato. Non vi è dubbio però che, se veramente ci sarà la volontà politica e l'accordo delle parti sociali, **l'articolo 4 può rappresentare una piattaforma e una opportunità immediata** per trasformare gli auspici del ministro del Lavoro in scelte concrete e relativamente rapide. Utilizzando le ampie maglie dei principi di delega si possono, infatti, non solo valorizzare e rafforzare esperienze di consultazione e informazione già consolidate sul terreno comunitario, ma anche sperimentare nuove modalità di coinvolgimento dei lavoratori nella governance societaria. Un coinvolgimento, è bene dirlo, che non necessariamente ha bisogno di una legge, potendo le imprese avviare **sperimentazioni anche su base volontaria**, ma è innegabile la funzione "segnalatica" e di spinta che un provvedimento di queste genere potrebbe assumere. Non bisogna certo nascondersi le difficoltà tecniche nella stesura dei provvedimenti delegati, ma esistono corposi riferimenti alle esperienze maturate, **non soltanto in Germania, dove la partecipazione è elemento caratterizzante delle relazioni industriali**, ma anche, aspetto questo significativo, in via di maturazione in altri paesi tradizionalmente lontani da forme di democrazia industriale, a testimonianza di una prospettiva che supera ogni retaggio ideologico e attribuisce al fattore lavoro un ruolo di riferimento in gestioni imprenditoriali che non possono più permettersi di trascurare gli interessi e le istanze degli *stakeholders*. Ed è comunque una strada sulla quale anche noi vantiamo buone e purtroppo dimenticate esperienze: a questo proposito un consiglio al lettore e una dichiarazione di conflitto di interessi. Il consiglio è quello di leggersi un volume da poco uscito e che si deve al meritorio lavoro del suo curatore, Giuseppe Amari, il quale ha raccolto e ripubblicato gli **atti di un convegno dell'università Bocconi nel lontano 1946** sui consigli di gestione, insieme ai disegni di legge che in quella feconda stagione di riforme, troppo presto tramontata, furono presentati dalle diverse forze

politiche. **(2)** La dichiarazione di conflitto di interessi riguarda il fatto che anch'io ho scritto un saggio di commento nel volume, ma più che gli scritti dei contemporanei conta il vivacissimo, a volte anche aspro, e ricchissimo dibattito che allora si sviluppò, un dibattito da collocare ovviamente in quel particolare contesto storico e sociale, ma che pure rifletteva il **bisogno di “un nuovo sistema di rapporti tra capitale e lavoro”**, attraverso una “democratizzazione” dell'industria, per recuperare “un orientamento energetico e salutare verso la sana produzione invece che verso la speculazione”. Le parole virgolettate appartengono alla relazione introduttiva a quel convegno di Mario Giuliano: il linguaggio potrà forse apparire di altri tempi, ma sono parole di grande e sorprendente attualità, e che tante volte abbiamo sentito pronunciare in questo turbolento periodo della nostra storia. Oggi ci sono le premesse e le potenzialità per proiettare quel dibattito in un futuro possibile di una nuova democrazia industriale.

(1) Il riferimento è alla bozza presentata in Senato nel 2009 dal Pietro Ichino che aveva avuto l'incarico congiunto di maggioranza e opposizione di omogeneizzare i diversi progetti legislativi. Vedi il sito www.pietroichino.it

(2) *I consigli di gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia* a cura di G. Amari, Ediesse, 2014.

Quali tutele? E quanto crescenti?

Tito Boeri e Pietro Garibaldi, 23 Settembre 2014-09-30

È ancora molto lunga la strada della legge delega di riforma del mercato del lavoro. Ma è bene che sin d'ora si discuta nel merito di ciò che ci sarà nei provvedimenti di attuazione, anche in rapporto ai provvedimenti già varati dal Governo Renzi. Iniziamo dal contratto a tutele crescenti.

LA LEGGE DELEGA

L'approvazione dell'articolo 4 della legge delega in commissione al Senato ha messo la riforma del lavoro al centro dell'agenda di Governo. La legge delega, nella versione votata dalla commissione, rappresenta un importante passo in avanti per riformare il mercato del lavoro italiano. La necessità di risolvere il dualismo nel mercato del lavoro è ben nota ai lettori di questo sito. Con l'emendamento presentato la scorsa settimana, il Governo ha ora aperto la strada ad almeno due importanti riforme "a costo zero": il contratto a tutele crescenti e il salario minimo. La legge delega riguarda anche altri aspetti dei rapporti di lavoro (tra cui il cosiddetto demansionamento e i controlli a distanza) mentre ha alcune importanti omissioni (quali la rappresentanza dei sindacati e il rapporto fra i diversi livelli di contrattazione). Trattandosi di una legge delega, il testo si limita a enunciare principi generali senza entrare nei dettagli della riforma. Sappiamo bene che nella legislazione del lavoro questi dettagli sono fondamentali.

Per parlare di vera e propria riforma dovremo perciò aspettare 1) l'approvazione del testo finale in aula al Senato e poi in commissione e aula alla Camera; 2) il successivo licenziamento dei decreti delegati da parte del ministro del Lavoro. Bene comunque che sin d'ora si discuta nel merito di ciò che ci sarà nei provvedimenti di attuazione della legge delega in rapporto anche ai provvedimenti in materia di lavoro varati nei mesi passati dal Governo Renzi. Cominceremo dal contratto a tutele crescenti per poi occuparci di salario minimo e di contrattazione.

IL CONTRATTO A TUTELE CRESCENTI....

Il testo di legge delega fa riferimento a un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti per i nuovi assunti. Si tratta di un principio e un'idea su cui ci siamo personalmente impegnati su questo

sito da quasi dieci anni (si vedano “Il testo unico del contratto unico”, “Tutti i vantaggi del contratto unico” ed il libro “Un Nuovo contratto per tutti”, edizioni Chiare Lettere). Occorre però essere molto attenti ai dettagli. Il testo non specifica ancora in alcun modo di quali tutele si parli e di come le stesse tutele varieranno con l’anzianità di servizio. Alcuni esponenti della maggioranza (appartenenti per lo più al Ncd) sostengono che il nuovo contratto contemplerà il reintegro soltanto per il licenziamento discriminatorio ed escluderà il reintegro in caso di licenziamento per motivi economici, sostituito completamente da un indennizzo monetario. Il Partito democratico sembra invece spaccato al suo interno tra coloro che auspicano che il nuovo contratto mantenga, a una certa anzianità di servizio, anche la reintegrazione del lavoratore in caso di licenziamento senza giusta causa e coloro che sostengono che il nuovo contratto non debba considerare la cosiddetta “reintegra” o “tutela reale” oggi offerta dall’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori ai dipendenti a tempo indeterminato di imprese con più di 15 addetti, fatto salvo il caso di licenziamento discriminatorio.

...IL CONTRATTO UNICO DI INSERIMENTO

La nostra personale posizione è riassunta nel disegno di legge sottoscritto dal senatore Paolo Nerozzi (e altri cento senatori) nel 2010 e poi presentato anche alla Camera da Pier Paolo Baretta. Il disegno di legge istituisce il “contratto unico di inserimento”. Si tratta di un contratto a tempo indeterminato fin dalla sua stipula con tutele crescenti. Il contratto prevede due fasi che si succedono automaticamente a tre anni dalla stipula, senza alcun atto amministrativo o conversione.

La fase di inserimento – che nella nostra proposta dura tre anni – e la fase di stabilità. Nella fase di inserimento, il reintegro è concepito soltanto per il licenziamento discriminatorio, mentre il licenziamento economico è consentito dietro un indennizzo pari a cinque giorni lavorativi ogni mese di anzianità aziendale, raggiungendo così sei mesi di salario dopo tre anni di anzianità. Nella fase di stabilità vige la normativa vigente, inclusa la reintegra nelle imprese con più di 15 dipendenti. Riteniamo fondamentale che la fase di inserimento non sia inferiore a tre anni e che preveda un congruo indennizzo. L’errore più grande che si può commettere è quello di considerare la fase di inserimento come una

semplice estensione del periodo di prova. In quel caso, il lavoratore potrebbe essere licenziato senza alcun indennizzo. Al tempo stesso, riteniamo che la fase di inserimento possa anche essere estesa oltre i tre anni, con un progressivo aumento dell'indennità da corrispondere al lavoratore in caso di interruzione per motivi economici. Ad esempio, si potrebbe arrivare a una fase di inserimento di sei anni con un indennizzo che arriva al termine di questo periodo a un anno di salario. Siamo profondamente convinti che dopo un periodo di inserimento sufficientemente lungo, le imprese troverebbero comunque poco conveniente interrompere un contratto di lavoro con un lavoratore ormai formato, per di più dovendogli corrispondere un anno di salario. Le imprese vivono per massimizzare profitti e il proprio valore, non per licenziare i loro dipendenti.

E LA COERENZA CON IL DECRETO POLETTI?

Al di là dei dettagli legislativi che il Governo vorrà dare al contratto a tutele crescenti, occorre ricordare che la nuova normativa dovrà, per essere efficace, risultare coerente con i provvedimenti già in vigore. Il Governo a maggio ha liberalizzato i contratti a tempo determinato rendendoli una specie di periodo di prova di tre anni. Si consentono, infatti, fino a cinque rinnovi nell'arco di tre anni senza che le imprese debbano specificare le cause di tali proroghe in un contratto che continua a essere a tempo determinato.

Qualora il contratto a tutele crescenti diventasse legge, sarà perciò necessario rimettere mano a questo primo provvedimento del Governo Renzi, rendendo meno flessibile l'utilizzo, protratto nel corso del tempo, dei contratti a tempo determinato. Non possiamo immaginare un giovane che viene prima assunto per un totale di tre anni a termine con cinque contratti che durano sei mesi ciascuno e che poi debba iniziare un nuovo rapporto di lavoro con il contratto a tutele crescenti. Un mercato del lavoro di questo tipo sarebbe davvero di serie B.

È evidente che, con il contratto a tutele crescenti, il contratto a termine può avere senso soltanto dietro specifiche circostanze (lavori stagionali, imprese a termine o grandi eventi come l'Expo). In circostanze normali, si deve entrare nel mercato del lavoro subito con il contratto a tutele crescenti e non con il contratto a tempo determinato.

LA FALSA STRADA DEGLI INCENTIVI FISCALI

Non è possibile pensare di rimediare alle conseguenze del decreto Poletti limitandosi a incentivare fiscalmente il contratto a tutele crescenti. Un'operazione di questo tipo innanzitutto trasformerebbe una riforma a costo zero – fattibile indipendentemente dalla Legge di stabilità che il Governo si appresta a varare – in una potenzialmente molto costosa (senza contare un'eventuale riforma degli stessi ammortizzatori sociali). Questo indebolirebbe la credibilità stessa dell'operazione. Un datore di lavoro prima di assumere con un contratto a tempo indeterminato si chiederebbe: quanto durerà l'incentivo fiscale? In secondo luogo, gli studi che hanno valutato gli incentivi fiscali alla conversione di contratti temporanei hanno generalmente trovato che queste misure si rivelano uno spreco dei soldi dei contribuenti senza apparenti incrementi della quota di contratti a tempo indeterminato. Il fatto è che per rendere davvero vantaggioso un contratto a tempo indeterminato quando i contratti temporanei sono comunque un lungo periodo di prova, gli incentivi fiscali devono essere molto forti. È opportuno, invece, imporre minimi retributivi (più che vincoli di natura amministrativa che appesantiscono i controlli burocratici) al lavoro parasubordinato e contributi sociali più alti per i contratti a tempo determinato, tenendo conto del fatto che questi lavoratori hanno un rischio più alto di rimanere senza lavoro ed è giusto che l'impresa che utilizza queste tipologie contrattuali si faccia carico più delle altre dei costi dei sussidi di disoccupazione. Anche i minimi retributivi e contributi più alti sono previsti nel disegno di legge Nerozzi. Si noti che non sostituiscono affatto il salario minimo, che copre tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro contratto. Ma su questi aspetti torneremo prossimamente.