

# LUISS



Corso di laurea in Scienze Politiche

Cattedra di Macroeconomia

**Articolo 18, flessibilità e Jobs Act: un'analisi critica  
delle trasformazioni del mercato del lavoro in Italia.**

Relatore:

Chiar.mo Prof. **ALBERTO PETRUCCI**

Candidato:

**VITTORIO ESPOSITO**

Matricola n. 106422

Anno accademico 2024/2025

## Sommario

Introduzione .....	3
<i>Capitolo 1</i> Mercato del lavoro italiano prima del “Jobs Act”: aspetti normativi ed economici .....	7
1.1 Origini storiche dell’art.18 dello Statuto dei lavoratori e la legge 604/66 ....	7
1.2 Un modello del mercato del lavoro con funzione di <i>matching</i> e <i>job creation</i>	11
1.3. Dinamica della crescita dimensionale delle imprese e art. 18.....	17
1.4. Quadro istituzionale e fenomeno del “preariato” in Italia prima del “Jobs Act” .....	19
1.5. Costi di licenziamento e domanda di lavoro .....	27
<i>Capitolo 2</i> “Jobs Act”: obiettivi economici e aspetti caratterizzanti .....	32
2.2 L’immagine del mercato del lavoro prima del Jobs Act .....	34
2.3 La flexsecurity del Jobs Act: meccanismo e obiettivi.....	36
2.4 Le premesse macro: la crisi 2008, la contrazione della capacità produttiva	38
2.5 Problema di polarizzazione territoriale.....	41
<i>Capitolo 3</i> Effetti del “Jobs Act” sul mercato del lavoro: evidenza empirica.....	44
3.1 Obiettivi, perimetro e metodo dell’analisi sugli effetti del Jobs Act .....	45
3.2 Dopo l’introduzione: risultati a caldo tra incentivi e contratti (2015–2016)	46
3.3 Giovani, occupazione e voucher nel 2015: segnali critici dopo la riforma..	52
3.4 Effetti sul problema di polarizzazione regionale.....	54
3.5 Estendere l’orizzonte al 2019: evidenze cumulative su precarietà, disoccupazione e composizione per età .....	56
3.6 Riflessioni conclusive sui dati raccolti .....	61
Conclusioni .....	63
Bibliografia.....	66

## **Introduzione**

Il presente elaborato analizza la riforma del lavoro nota come Jobs Act, assicurandosi di collocarla nel solco tracciato delle trasformazioni normative e delle dinamiche economiche del mercato del lavoro italiano. L'analisi si fonda su un'esigenza di chiarimento concettuale ed empirico, specificando come, in un ambiente di forte contesa politica sul tema, sia necessario sottoporre a valutazione critica il fenomeno del Jobs Act, evitando di ridurre la portata ad un semplicistico confronto con l'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori. In questo elaborato, la riforma non viene esaminata come evento isolato ma come esito di una traiettoria regolatoria precisa, in una evoluzione normativa lunga e importante. Il tema qui discusso risulta, inoltre, particolarmente saliente in funzione del contesto politico italiano che viviamo. Con il referendum abrogativo dell'8 e 9 giugno si chiedeva ai cittadini italiani di pronunciarsi su 5 quesiti, 4 dei quali riguardavano il tema del lavoro. In particolare, il primo quesito riguardava l'abrogazione della disciplina sui licenziamenti del contratto a tutele crescenti del Jobs Act. Proprio su quest'ultimo tema si è accesa in Italia una concitata e polarizzata discussione politica. Il vivace confronto tra la posizione di chi ne sosteneva l'abrogazione e chi invece no, ha assunto spesso caratteristiche ideologiche profonde, riducendo gli spazi per lo sviluppo sano di piattaforme di discussione critica e scientifica. Rileggendo le parole di Giorgio Rodano, che nel 2015 scriveva intorno alla riforma del Jobs Act da poco approvata, si possono curiosamente osservare fortissime analogie che avvicinano il clima della discussione politica odierna a quella di dieci anni fa. È chiaro che le idee che hanno l'obiettivo di impattare sulla struttura del lavoro finiscono, quasi strutturalmente, per suscitare e animare delle forme di risentimento da parte di coloro che temono di poter perdere, a seguito di riforme, tutele o garanzie. È senza dubbio affascinante rileggere la descrizione che nel 2015 Rodano dà della polarizzazione politica che caratterizzava la discussione intorno all'approvazione del Jobs Act e confrontarla con quella che oggi invece anima il confronto sull'abrogazione dello stesso. Rodano scrive: "Come troppo spesso accade in questa nostra terra di fazioni (una volta) e di talk show (oggi), le posizioni che si sono fatte più sentire sono quelle più estremiste: su un fronte quelle di coloro che vedevano il Jobs Act come nient'altro che un attentato alle conquiste dei lavoratori e che perciò facevano dell'articolo 18 un totem da difendere a ogni costo; sull'altro

quelle di coloro che vedevano il Jobs Act come l'occasione per abbattere quel totem, e per dare una decisiva sforbiciata, in chiave liberista, alla miriade di vincoli che, a loro avviso, avviluppano il mercato del lavoro impedendogli di funzionare. Come pure troppo spesso accade, queste due posizioni speculari hanno conquistato il centro della scena e hanno finito col sostenersi a vicenda”<sup>1</sup>. Con sguardo retrospettivo possiamo notare che quell'atteggiamento sentimentale polarizzante non sia stato affatto abbandonato ed anzi sia sopravvissuto, continuando oggi ad alimentare una struttura di confronto ideologico che non contribuisce alla formazione di consapevolezza critica sul tema. L'elemento, figlio di questo atavico atteggiamento da tifo politico, che finisce per produrre più danni, è quello relativo alla semplificazione ai minimi termini della invece vasta e complessa portata del tema affrontato dal primo quesito dal referendum. La sensazione sperimentata è simile a quella che avverte anche lo stesso Rodano: un clima politico aspro e di conflittualità che ha rinunciato, a favore di una lente riduttivistica, all'applicazione della logica per valutare il Jobs Act e i suoi effetti. Inoltre, la commercializzazione, effettuata (soprattutto sui social media) dalle campagne elettorali dei vari partiti, della “decisione giusta” da adottare in sede di votazione, ha trascurato volontariamente molti elementi di riflessione scientifica, sintomo di uno scenario politico che ha esaurito la propria forza critica ed ha assecondato la richiesta popolare di soluzioni veloci, rapide e attrattive. È possibile continuare a riflettere sulle forti analogie che sembrano fondere insieme la dimensione del dibattito politico intorno al referendum abrogativo dell'8 e 9 giugno e quello sull'introduzione del Jobs Act nel 2015, notando come alcuni spettri di discussione politica, ormai dimenticati, siano stati rievocati dai contenuti del referendum. In particolare, da questo confusionario modello di discussione ideologica, emergeva nel 2015, nel fermento della battaglia politica sul Jobs Act, una connessione pseudo-logica che ha continuato a sopravvivere nel tempo, traghettata fino ai giorni nostri dalla superficialità critica dei partiti italiani. Il nesso sembra collegare la nuova tipologia del contratto a tutele crescenti, fondamento normativo della disciplina del Jobs Act, con le garanzie dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Il nesso è senza dubbio fondato e risulta efficace per spiegare in modo breve e semplice la realtà della nuova tipologia di contratto, ma esaurisce il suo potenziale argomentativo se si

---

<sup>1</sup> S. RODANO, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act*, 2015.

esplorano in profondità i rapporti tra il Jobs Act e lo scenario economico italiano di quel periodo. In particolare, secondo questa logica, Il Jobs Act si configurerebbe unicamente come elemento di erosione dei valori e dei principi di protezione del lavoro introdotti dalla disciplina dell'articolo 18.

In questo lavoro di ricerca si proverà ad indagare in modo approfondito l'articolo 18, il Jobs Act, la storia e il funzionamento di entrambi, per riuscire a inquadrare efficacemente le due discipline e osservarne le relazioni. È da anticipare che la visione, appena descritta, che tende ad osservare il Jobs Act unicamente in funzione della sua correlazione con i principi valoriali e il funzionamento dell'articolo 18, rischia gravemente di trascurare la portata delle connessioni economiche e normative di entrambe le riforme con il contesto. L'articolo 18 e il Jobs Act vanno perciò inquadrati in una traiettoria specifica, tracciata nel tempo dalle varie discipline introdotte in Italia nel campo dell'economia del lavoro.

L'obiettivo della ricerca è dunque duplice. Da un lato, definire con precisione il perimetro del Jobs Act, ricostruendone la razionalità economica e valutando, anche con strumenti teorici, gli assetti regolatori che nel tempo hanno preceduto la riforma. Dall'altro, concentrarsi sulla valutazione degli effetti prodotti dal Jobs Act in relazione alle sue finalità, coerenti con i problemi del contesto italiano nell'evoluzione normativa ed economica del mercato del lavoro.

Gli strumenti adottati combinano un impianto teorico e un esame empirico dei dati. Sul piano teorico, vengono adottati modelli economici allo scopo di alimentare lo sviluppo di una coscienza critica nella valutazione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori e delle sue connessioni con il Jobs Act. Sul piano empirico, l'analisi utilizza serie e indicatori tratti da fonti ufficiali per documentare gli effetti della riforma del contratto a tutele crescenti nel mercato del lavoro.

L'elaborato è organizzato in tre parti logicamente consequenziali. Il primo capitolo ricostruisce il quadro storico-istituzionale entro cui matura l'intervento riformatore. Questa sezione fornisce gli strumenti concettuali, anche attraverso l'uso di modelli teorici, per leggere i nessi tra regolamentazione e domanda di lavoro. Nel secondo capitolo si osserva il Jobs Act entrando nel merito della sua architettura e

della sua logica, alimentando sistematicamente una struttura argomentativa basata su ripetute analogie e connessioni con il contesto italiano.

Infine, il capitolo tre presenta, con una struttura che segue una precisa scansione temporale, l'evidenza empirica sugli effetti della riforma e consente di mettere in relazione gli indicatori osservati con gli obiettivi di policy della riforma. Con questa struttura, l'introduzione del Jobs Act fissa l'angolo prospettico dell'elaborato, fondato su una volontà di indagine scientifica che si sviluppa attraverso un dialogo stretto tra teoria e dati, e che cala le analisi nello studio di una specifica traiettoria normativa, precipua della storia del mercato del lavoro in Italia.

## ***Capitolo 1***

### **Mercato del lavoro italiano prima del “Jobs Act”: aspetti normativi ed economici**

#### **1.1 Origini storiche dell’art.18 dello Statuto dei lavoratori e la legge 604/66**

Per avviare la nostra discussione intorno al contesto normativo italiano sul mercato del lavoro occorre ricostruire la storia della nascita e dello sviluppo dell’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Questo esercizio è necessario perché il jobs act e i suoi decreti attuativi sono fortemente connessi ai principi di questo articolo dello Statuto. Il jobs act, con la sua introduzione con la legge 183 del 2014, incide sulla disciplina dello Statuto perché introduce il contratto a tutele crescenti che, sostituendo il tradizionale contratto a tempo indeterminato, non prevede l’obbligo di reintegro a seguito di un licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo.<sup>2</sup> Proprio per questa ragione, si è sentito spesso sostenere che il jobs act avrebbe in qualche modo contribuito ad una drastica riduzione dei diritti dei lavoratori, favorendo un ridimensionamento del contenuto normativo dell’articolo 18. Invero, esiste una relazione che lega i due quadri normativi e cercheremo di approfondirla. Osserveremo come il jobs act sia emerso da uno sfondo preciso e sia stato introdotto come risposta ad un problema italiano, emerso a partire dalla fine degli anni 90, che intrecciava la normativa dell’articolo 18 con quella delle leggi Treu e Biagi. In particolare, noteremo come l’introduzione dell’articolo 18 abbia contribuito a cristallizzare, nell’ambiente della politica italiana, una precisa necessità: il recupero della flessibilità perduta del mercato del lavoro. Successivamente, evidenzieremo come il metodo di approccio a tale problema, il contenuto delle leggi Treu e Biagi, abbia contribuito a gettare le basi per lo sviluppo della disciplina del Jobs Act.

Per seguire la direzione appena tracciata, condurremo la nostra analisi posizionandoci sui binari della storia dell’articolo 18. In questo modo sarà più agevole muoverci nella valutazione delle dinamiche che legano tra loro le discipline normative italiane sulla regolamentazione del mercato del lavoro.

---

<sup>2</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act, 2015.*

Per riuscire a comprendere efficacemente la struttura dei principi dell'articolo 18 occorre rispolverare rapidamente la storia delle sue radici all'interno del tessuto socioeconomico italiano. L'idea su cui si fonda l'articolo è quella per cui le imprese, con più di 15 addetti, possono procedere al licenziamento individuale solo se sussiste una giusta causa o un giustificato motivo, imponendo all'impresa di riassumere il lavoratore (pagandogli gli arretrati) se il giudice stabilisce l'illegittimità del licenziamento. Questa logica giuridica non sembra essere direttamente estrapolabile partendo dal contenuto dei principi valoriali esposti nella costituzione economica formale<sup>3</sup>. Infatti, muovendoci rapidamente attraverso la piattaforma concettuale della costituzione economica, è possibile osservare come, pur espandendo a favore del lavoratore salariato la logica dell'articolo 35 ("La repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni") e rinvigorendo così la sua posizione nel mercato del lavoro rispetto all'imprenditore, non sia possibile, prendendo come presupposti i principi costituzionali, inferire su forme di tutela giuridica diverse rispetto a quelle contenute negli articoli 36, 39, 40 e 46 che disciplinano rispettivamente la libertà di organizzazione sindacale e la contrattazione collettiva, il diritto di sciopero, il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende. È dunque evidente come l'idea dall'art. 18 dello statuto dei lavoratori, per la quale un licenziamento debba essere necessariamente giustificato, non sia affatto radicata all'interno della logica del testo costituzionale. Risulta perciò importantissimo indagare su quale sia stata l'origine storica della discussione intorno alle fondamenta concettuali dell'articolo 18. Una prima e acerba forma di legislazione che introduceva l'obbligo di motivare i licenziamenti fu introdotta nel 1947 sotto forma di accordo tra Confindustria e sindacato. Negli anni successivi si alternarono diversi tipi di accordi in materia di licenziamento che seguivano la linea tracciata dall'accordo del 47', fino all'introduzione della legge 604/66 (conosciuta anche come legge sulla "giusta causa"), la quale stabilisce che «nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato, [...] il licenziamento del prestatore di lavoro non può avvenire che per giusta causa ai sensi dell'art. 2119 del Codice civile o per giustificato motivo». La normativa, dunque, prevede l'idea per cui l'impresa può licenziare un lavoratore, senza incorrere in costi

---

<sup>3</sup> Sul concetto di costituzione economica formale: G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, 2015.

aggiuntivi, solo qualora ricorrano gli estremi della giusta causa, del giustificato motivo, o del giustificato motivo oggettivo. Premettendo che è sempre considerato proibito licenziare in modo discriminatorio, gli estremi della giusta causa e del giustificato motivo fanno riferimento a eventi che possono ossidare il rapporto fiduciario tra impresa e lavoratore, mentre l'estremo del giustificato motivo oggettivo fa riferimento a motivazioni di natura economica. Qualora si dimostri che il licenziamento è avvenuto in modo non giustificato, la disciplina della legge 604/66 prevede l'obbligo da parte del datore di lavoro, solo se il licenziamento avviene in un'impresa con più di 15 dipendenti assunti, di risarcire il danno versando un'indennità da minimo di cinque ad un massimo di dodici mensilità. Nel 1970 l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori trova la sua introduzione e produce un cambiamento alla disciplina normativa che regolava i licenziamenti ingiustificati. In poche parole, l'articolo 18 introduce l'obbligo per il datore di lavoro, in caso di un licenziamento ritenuto ingiustificato per gli estremi introdotti dalla legge del 1966, di reintegrare il lavoratore nell'impresa e di corrispondergli un'indennità a titolo di risarcimento del danno subito. Anche qui la disciplina si applica solo nel caso in cui il licenziamento avviene in un'impresa con più di 15 dipendenti. Proprio su quest'ultimo particolare indugeremo in modo approfondito successivamente, per cercare di comprendere se la disciplina dei vincoli per le imprese con più di 15 lavoratori abbia determinato in Italia una propensione a frenare la crescita della dimensione d'impresa. Cercheremo, quindi, di capire se le imprese hanno avvertito la normativa dell'articolo 18 come un vincolo determinante per la crescita della dimensione imprenditoriale. In ogni caso, Il regime di protezione dei lavoratori introdotto con l'articolo 18 è arrivato sostanzialmente inalterato fino ai nostri giorni. Molte altre riforme, che osserveremo in modo approfondito successivamente, sono state introdotte poi per completare e aggiornare il quadro normativo del mercato del lavoro in Italia. È da registrare che nel 1970 l'Italia veniva da un ventennio di sviluppo economico con tassi di crescita che oscillavano tra il 4% e il 5%. Secondo G. Rodano, la situazione positiva del mercato spinse le imprese ad accettare le iniziative legislative di quel periodo, culminate con lo Statuto dei lavoratori, senza praticamente fare opposizione, sottovalutando gli effetti che lo stesso regime normativo avrebbe provocato negli anni successivi. Infatti, sempre secondo Rodano, il problema relativo alla normativa

dall'articolo 18 non si sarebbe presentato durante il periodo del 1970 perché i suoi effetti risultano trascurabili in situazioni di crescita economica sostenuta e di pieno impiego, in cui l'offerta di lavoro è scarsa rispetto alla domanda. Quando invece la crescita rallenta e la domanda di lavoro inizia a diminuire, i vincoli normativi per la possibilità di licenziamento implicano un aumento del costo unitario del lavoro e ne aumentano il livello di incertezza. L'idea che Rodano espone si articola su due principali binari che, seguendo una direzione simile, si concentrano sulla valutazione degli effetti della normativa in relazione ad una questione di incertezza. In primo luogo, l'ammontare dei costi di licenziamento per l'impresa è incerto perché dipende dalla probabilità che si verifichi il licenziamento e perché dipende dalla durata e dall'esito del processo cui ricorre il lavoratore. L'impresa dovrà confrontarsi con la possibilità che, qualora il giudice certifichi una violazione del contenuto normativo dell'articolo 18, il lavoratore possa decidere di farsi reintegrare nel posto di lavoro, avendo diritto al pagamento di tutti gli arretrati. Dunque, l'incertezza si manifesta anche da un punto di vista temporale, l'impresa dovrà confrontarsi con la possibilità che, con l'allungamento dei tempi del processo davanti al giudice del lavoro, gli eventuali arretrati da pagare aumenteranno. In secondo luogo, il difetto dell'articolo 18 emerge in relazione ad un problema di informazione asimmetrica, su questo aspetto ci dilungheremo particolarmente. L'impresa, nel momento in cui sceglierà di assumere, è sprovvista delle informazioni che vorrebbe avere sul lavoratore, non ne conosce le caratteristiche. L'impresa vorrebbe poter tornare sui suoi passi, dice Rodano, nel caso in cui dopo aver assunto un determinato lavoratore, si accorga che quest'ultimo non possiede le caratteristiche che avrebbe voluto che avesse. Ma questa è proprio il tipo di flessibilità che l'articolo 18 nega e impedisce<sup>4</sup>. La teoria economica rintraccia nell'informazione asimmetrica uno dei problemi che causa un fallimento di mercato. La presenza di un'asimmetria informativa ridurrebbe il numero delle transazioni effettive rispetto a quelle possibili. In breve, ciò che l'autore osserva è che un regime normativo come quello basato sull'articolo 18 ha l'effetto di scoraggiare le assunzioni. Le osservazioni empiriche sembrano confermare tali riflessioni teoriche. Dal 1970 al 2000 osserviamo principalmente due tendenze. In primo luogo, una diminuzione dell'elasticità dell'occupazione rispetto al PIL, tra il 1963 e il 1979 tale valore era stato

---

<sup>4</sup> G. RODANO, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act*, 2015.

0,14 mentre tra il 1979 e il 2000 esso crolla a 0,087, questo significa che si riduce la crescita dell'occupazione per ogni punto di crescita del PIL. In secondo luogo, si osserva che il tasso di disoccupazione in Italia cresce, raggiungendo nel 1998 raggiunge l'11,4%. In altre parole, Il nesso che pare emergere dalla ricerca, lega l'articolo 18 ad un problema di asimmetria informativa, causando distorsioni e fallimenti di mercato e soprattutto generando un aumento della disoccupazione. I costi di licenziamento, rendendo "meno reversibile la scelta di assumere un nuovo lavoratore"<sup>5</sup>, rappresenterebbero un freno sul comportamento dell'impresa nel momento dell'assunzione a causa di un incremento del costo sull'effetto dell'informazione asimmetrica. Dunque, la normativa dell'articolo 18 sembrerebbe peggiorare il problema informativo del mercato del lavoro. Per riuscire a pronunciarsi su questo nesso e valutarne l'effettività, cerchiamo di dotarci di strumenti teorici validi e immergiamoci più in profondità nei modelli macroeconomici che descrivono le relazioni che si instaurano tra problemi informativi e imperfezioni del mercato del lavoro e disoccupazione.

## **1.2 Un modello del mercato del lavoro con funzione di *matching* e *job creation***

Cerchiamo di comprendere meglio come si presentino questi tipi di problemi, in modo da valutarne la correlazione con normative che introducono nel mercato costi di licenziamento. Per descrivere il problema di asimmetria informativa che affligge il mercato del lavoro, sceglieremo di adottare il modello di search and matching<sup>6</sup> che permette di spiegare in modo dinamico i costi, in termini di tempo e risorse, che l'impresa deve assumersi per raccogliere e valutare le informazioni necessarie per scegliere di assumere un determinato lavoratore.

Il modello, quindi, prende in considerazione proprio quel tipo di incertezza di cui abbiamo parlato precedentemente, relativo alla scelta dell'impresa di assumere o meno un lavoratore non conoscendone le caratteristiche e, soprattutto, non conoscendo con

---

<sup>5</sup> G. RODANO, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act*, 2015.

<sup>6</sup> Per modelli di search and matching (Diamond–Mortensen–Pissarides) si intendono quadri teorici che sostituiscono l'ipotesi di incontro istantaneo tra domanda e offerta con un processo stocastico e costoso di ricerca, selezione e abbinamento.

certezza come finirà il rapporto di lavoro e conseguentemente i costi di licenziamento che dovrà assumersi. Il modello di search and matching tiene conto del fatto che l'incontro tra domanda e offerta di lavoro non è affatto istantaneo e che quindi gli agenti del modello, che si incontreranno casualmente, dovranno decidere se dare vita ad un rapporto di lavoro o continuare a cercare opportunità migliori. Gli elementi fondanti saranno, quindi, quelli relativi al processo in base al quale gli agenti si incontrano e quello in base al quale stabiliscono se avviare la produzione, determinando retribuzione e profitto. Inoltre, il modello ci consentirà di determinare, una misura del grado di tensione del mercato del lavoro, equivalente allo squilibrio tra domanda e offerta dovuto alle frizioni del mercato del lavoro<sup>7</sup>. Per descrivere il processo che governa l'incontro tra imprese e lavoratori utilizzeremo il modello di *matching function*<sup>8</sup> che restituisce il numero di incontri possibili in funzione al numero di persone che cercano lavoro e al numero di posti disponibili. Concenteremo la nostra analisi sul lato della domanda di lavoro per verificare se effettivamente la maggior prudenza, che i costi di licenziamento inducono ad alimentare nella logica di assunzione, abbia un significativo effetto sulla disoccupazione e sulla funzione di incontro. Per semplificare il modello, assumeremo che solo i disoccupati cercheranno lavoro e che ogni impresa disponga di un unico posto di lavoro. Questi presupposti metodologici, per quanto poco aderenti alla realtà, sono necessari per semplificare notevolmente l'analisi, senza che ciò alteri il valore ermeneutico del modello. Indichiamo con: (i) U il numero di disoccupati; (ii) Z il numero di posti vacanti; (iii) M il numero di incontri generati in un dato periodo. La funzione si scrive come segue:

$$M = m(U, Z).$$

La funzione è crescente in entrambi gli argomenti e presenta una forma concava perché possiede rendimenti marginali decrescenti<sup>9</sup>. I rendimenti di scala sono costanti.

---

<sup>7</sup> Per *frizioni del mercato del lavoro* si intendono tutte le imperfezioni che impediscono a domanda e offerta di lavoro di incontrarsi istantaneamente e senza costo.

<sup>8</sup> Il modello qui discusso è il prodotto di una rielaborazione e semplificazione del modello esposto nel capitolo *Imperfezioni del mercato del lavoro e disoccupazione* del libro *Manuale di economia del lavoro* P. DE CALEO, L. BRUCCHI

<sup>9</sup> L'aumento degli incontri è decrescente al crescere di U o Z

Procediamo di seguito a normalizzare i parametri per la dimensione del mercato. Possiamo riscrivere tutto in tassi invece che in livelli. Sia  $F$  la forza lavoro e definiamo:

$$u = U / F,$$

$$z = Z / F.$$

Di conseguenza osserviamo la *matching function* normalizzata come segue<sup>10</sup>:

$$M / F = m(U / F, Z / F) = m(u, z).$$

Introduciamo ora una grandezza fondamentale per la comprensione del modello: la *tightness* e che rappresenteremo con il parametro  $\theta$ . La tightness misura la tensione del mercato, possiamo razionalizzarla come segue:

$$\theta = Z / U = z / u.$$

Più alto sarà il parametro  $\theta$  e più sarà difficile per un'impresa incontrare un disoccupato, mentre per quest'ultimo sarà più facile incontrare un'impresa. Un livello più alto della *tightness* segnala, quindi, un eccesso di domanda rispetto all'offerta. Cerchiamo ora, partendo dalla misura della tensione, di osservare le probabilità di incontro viste dal lato della domanda e dal lato dell'offerta. Prendiamo il numero di incontri per periodo e dividiamolo per il numero di posti vacanti:

$$M / Z = m(U, Z) / Z = m(1 / \theta, 1) \equiv q(\theta).$$

Il risultato  $q(\theta)$  è il tasso al quale un posto vacante incontra un candidato. Se  $q(\theta)$  aumenta,  $M$ , ossia il numero di incontri possibili, diminuisce. L'incremento di  $\theta$  determina un aumento di  $Z$ , producendo un aumento dei posti vacanti da riempire. Dunque, si ridurrà la probabilità che l'impresa possa veder coperti i posti vacanti. Se i posti sono tanti e i candidati pochi, le imprese competono per gli stessi profili e un posto vacante medio attende di più prima di essere coperto. Specularmente troviamo che il tasso al quale un disoccupato trova lavoro è equivalente alla seguente equazione:

$$M / U = m(U, Z) / U = m(1, \theta) \equiv p(\theta).$$

---

<sup>10</sup> Isoliamo così la vera dinamica, come combinazione tra chi cerca e chi offre lavoro

In questo caso si instaura una relazione positiva tra  $p(\theta)$ , la probabilità che un lavoratore occupi un posto vacante, e  $M$ , il numero di incontri possibili. Dal punto di vista dei lavoratori, infatti, aumentando  $\theta$ , risulterà più facile uscire dalla disoccupazione e occupare un posto vacante. Come abbiamo specificato precedentemente, ammettiamo che l'impresa disponga di un unico posto vacante che, quando riempito, si attivi e produca una certa quantità  $y$ . L'impresa per poter avviare la produzione dovrà trovare lavoratori. Il reclutamento della manodopera, però, risulta essere un processo complesso e che richiede l'utilizzo di molte risorse. Assumiamo, quindi, che l'impresa sostiene un costo  $\mu$  di reclutamento. Anticipiamo che successivamente cercheremo di dimostrare come l'introduzione di normative che prevedono costi di licenziamento elevati influisca sulla crescita del costo di reclutamento da parte dell'impresa. Il modello che stiamo descrivendo serve anche a dare una rappresentazione dinamica del meccanismo di incontro tra domanda e offerta, per questo motivo ipotizzeremo che esso sia suddiviso in periodi. Ipotizziamo che in ogni periodo il rapporto di lavoro possa interrompersi con probabilità pari a  $x$ , e che un posto di lavoro vacante possa essere riempito e iniziare a generare output  $y$  con probabilità pari a  $q(\theta)$ . Dal punto di vista dell'impresa, un posto di lavoro, vacante o produttivo, può essere trattato come un'attività finanziaria. L'attività genera, in ogni periodo, un costo o un rendimento ed è soggetta a shock che ne possono alterare il valore. Perciò, Introduciamo nel modello il parametro  $r$ , il tasso di sconto/interesse con cui l'impresa attualizza profitti e costi futuri del posto di lavoro. Dunque, il valore di un posto vacante,  $V^z$ , sarà pari a:

$$V^z = -\mu + [q(\theta) V^j + (1 - q(\theta)) V^z] / (1 + r).$$

Il valore di un posto vacante è determinato dal parametro  $\mu$  relativo al costo che l'impresa sostiene per reclutare personale, a fronte del quale assumerà un lavoratore con probabilità pari a  $q(\theta)$ . Se riempito nel periodo successivo, il posto di lavoro varrà  $V^j$ , altrimenti con probabilità  $(1 - q(\theta))$  rimarrà vacante, valendo ancora  $V^z$ . Di conseguenza il valore di un posto occupato,  $V^j$ , è dato da:

$$V^j = (y - w) + [(1 + r) V^j + x V^z] / (1 + r).$$

Il valore del posto occupato dipende dal rendimento netto  $(y - w)$  e dalla probabilità  $x$  di trasformarsi in un posto vacante e  $(1 - x)$  di restare produttiva. Ipotizzando che vi

sia piena libertà di ingresso nel mercato, consideriamo  $V^z = 0$  come condizione necessaria affinché le potenziali imprese non aprano più posti di lavoro vacanti. Possiamo riscrivere le equazioni appena tracciate alla luce di quest'ultima considerazione. Riscriviamo le equazioni in equilibrio, considerando  $V^z = 0$ , come

$$V^j = (1 + r) (y - w) / (r + x),$$

$$V^j = (1 + r) \mu / q(\theta).$$

Le espressioni mostrano come il valore di un posto occupato è dato dal valore attuale del flusso di profitti che genera e dal costo atteso di reclutamento, dato dal prodotto tra il costo di reclutamento  $\mu$  e la durata media della ricerca  $1 / q(\theta)$ . Tali equazioni ci permettono di comprendere anche il motivo per il quale, in equilibrio, il valore di un posto vacante è nullo: come osservato, il rendimento di un posto vacante è dato dal fatto che con una certa probabilità  $q(\theta)$  verrà riempito e inizierà a produrre profitti, il cui valore attuale sarà  $V^j$ . Ma se il valore del posto occupato fosse superiore al costo atteso di reclutamento pari a  $(1 + r) \mu / q(\theta)$  sarebbe conveniente aprire un altro posto vacante a seguito dei guadagni strettamente positivi. Altri posti vacanti verrebbero annunciati fino a che non si registrerà un pareggio tra  $V^j$  e il costo atteso di reclutamento. Combiniamo le due equazioni prodotte dalla condizione di equilibrio di  $V^z = 0$  e ricaviamo l'equazione di *Job Creation*:

$$w = y - (r + x) \mu / q(\theta).$$

Riscriviamo l'equazione in funzione dei profitti

$$y - w = (r + x) \mu / q(\theta).$$

La *Job Creation* è il luogo dei punti  $(\theta, w)$  in cui per l'impresa è indifferente aprire un nuovo posto di lavoro vacante ( $V^z$ ). L'equazione mette quindi in relazione il salario sostenibile con la *tightness*, o tensione, del mercato. Il valore atteso di  $V^z$  è zero, considerando nullo il costo di ingresso nel mercato. Dunque, la condizione di equilibrio si realizza nell'ipotesi in cui siano  $V^z$  uguale a 0 e  $V^j$  pari ai costi attesi di reclutamento. Il margine per posto occupato deve coprire il costo atteso di reclutamento, dato dal costo  $\mu$  moltiplicato per la durata media dell'attesa  $1 / q(\theta)$  e per il costo d'uso  $(r + x)$  che sintetizza sconto intertemporale e rischio di interruzione del rapporto di lavoro. Se il salario è troppo alto o l'attesa per riempire il posto è troppo

lunga, non conviene aprire il posto vacante; così come se il parametro  $\mu$  cresce, a parità di profitto, non sarà conveniente aprire il posto vacante. La crescita dei costi di reclutamento altererebbe, così, la condizione di equilibrio, determinando una riduzione dell'attrattività dell'apertura di nuovi posti di lavoro vacanti. Riproponiamo ora, la connessione logica che sembrava emergere tra aumento dei costi di licenziamento e senso di prudenza che l'impresa avverte nel momento dell'assunzione. Lo scopo è quello di cercare di trovare delle connessioni che ci permettano di ragionare sul nesso tra costi di licenziamento, prudenza e effetti sull'apertura di posti vacanti, utilizzando gli strumenti critici messi a disposizione dal modello. L'articolo 18 impatterebbe negativamente sulla propensione ad assumere a causa di un vuoto informativo prodotto dall'incertezza. Le imprese in condizioni di assenza di informazioni intorno al profilo del lavoratore sarebbero quindi scoraggiate dall'assumerlo a seguito dei costi di licenziamento che dovrebbero affrontare se il profilo si dimostrasse non adatto. L'idea è che una tutela forte e incerta induca l'impresa a essere più selettiva e lenta nell'assumere. Questo elevato livello di prudenza spingerebbe le imprese a dover colmare il vuoto informativo attraverso un aumento della spesa in operazioni di controllo, di ricerca e di selezione. I costi in tali ambiti sono quelli che nel nostro modello sono descritti come costi di reclutamento. Dunque, maggiori spese in screening e ricerca determinerebbero un aumento significativo dei costi di reclutamento. Abbiamo già osservato come si comporta la *Job Creation* in funzione di un aumento di  $\mu$  a parità di profitto. Il risultato è che si ridurrebbe la redditività nell'aprire nuove posizioni vacanti per l'impresa. È importante notare però, che un atteggiamento prudenziale nei confronti dell'assunzione, come quello appena descritto, comporterebbe una speculare tendenza da parte dell'impresa a evitare che un posto di lavoro occupato venga distrutto. Nel nostro modello abbiamo formalizzato con  $x$  la probabilità che il rapporto di lavoro possa registrare un'interruzione ed essere, quindi, conseguentemente distrutto. Dunque, la tendenza alla prudenza nell'assunzione che induce un aumento di  $\mu$ , costo di reclutamento, produrrebbe specularmente una diminuzione di  $x$ , probabilità di interruzione del rapporto di lavoro. Sembra quindi che l'introduzione degli atteggiamenti prudenziali, che abbiamo ipotizzato essere indotti dall'articolo 18, producano degli effetti di ambiguità in quanto i due termini si muovono, all'interno

dell'espressione della *Job Creation*, in senso opposto in modo compensativo. Abbiamo dunque cercato di approfondire le dinamiche che correlano l'articolo 18 ad un atteggiamento prudentiale delle imprese all'assunzione e abbiamo calato questa correlazione nel modello di *matching function* e di *Job Creation*. Nel capitolo successivo, dedicheremo a questo tema altro spazio, in funzione della sua forte correlazione con il contenuto normativo del Jobs Act. Per il momento, rimanendo ancorati allo studio dell'articolo 18, proponiamo nelle prossime pagine degli approfondimenti sui costi di licenziamento e gli effetti che questi ultimi producono nel mercato del lavoro.

### **1.3. Dinamica della crescita dimensionale delle imprese e art. 18**

Come abbiamo visto, la normativa dell'articolo 18 potrebbe configurarsi come motivo di freno all'assunzione a causa dei vuoti informativi che l'impresa possiede. Sulla linea di questa argomentazione, riprenderemo la struttura dell'articolo cercando di verificare se quest'ultimo si configuri anche come freno ad una possibile crescita della dimensione aziendale. Infatti, la normativa stabilisce che l'obbligo per il datore di lavoro, in caso di un licenziamento ritenuto ingiustificato, di reintegrare il lavoratore nell'impresa si presenta solo quando quest'ultima possiede più di quindici dipendenti. Proprio su quest'ultimo elemento indugeremo per valutare la sua connessione causale con la crescita della dimensione aziendale in Italia.

L'introduzione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e la sua correlazione con la propensione degli imprenditori ad osservare il limite dei 15 lavoratori come vincolo ad una ipotetica crescita, sono descritti da uno studio, sviluppato da Fabiano Schivardi e Roberto Torrini, il cui obiettivo è rispondere all'ipotesi per cui, in Italia, la ridotta dimensione media di impresa deve essere ricondotta a fattori istituzionali, in particolare all'EPL (Employment Protection Legislation)<sup>11</sup>. Gli autori si propongono di stimare gli effetti "di soglia" legati all'Art. 18 e, usando l'archivio di dati IMPS, documentano che la relazione tra numero di imprese e dimensione diminuisce

---

<sup>11</sup> F. SCHIVARDI, R. TORRINI, *Distribuzione dimensionale delle imprese e regolamentazione del mercato del lavoro in Italia*, 2004.

regolarmente, ma mostra una discontinuità lieve tra 14-16 addetti, suggerendo un effetto-soglia che sembrerebbe evidenziare un rapporto inversamente proporzionale tra probabilità di crescita e rigidità imposta dalla soglia dei 15 lavoratori assunti<sup>12</sup>. Le imprese sarebbero, quindi, scoraggiate dall'oltrepassare tale soglia dimensionale per il timore di dover fronteggiare maggiori costi di licenziamento. In effetti, gli autori concludono che la rigidità associata alla soglia dell'articolo 18 ha un effetto significativamente diverso da zero sulla probabilità di inerzia della dimensione aziendale. Tuttavia, l'effetto è troppo contenuto per spiegare la predominanza delle piccole imprese nel sistema industriale italiano.

In altre parole, è vero che esiste una correlazione statistica tra rigidità imposta alle imprese con più di 15 dipendenti e disincentivo alla crescita della dimensione aziendale, ma tale connessione risulta essere evidentemente circoscritta e contenuta. Nello studio di Schivardi e Torrini, la probabilità di crescita risulta inferiore all'1,5 per cento per le imprese con 15 dipendenti e allo 0,35 per cento per quelle con 14. È facile notare come la probabilità di crescita diminuisca in funzione della soglia imposta dall'articolo 18 ma è altrettanto immediato osservare come in entrambi i casi, sia per imprese con già 15 dipendenti che per quelle con meno, la probabilità di crescita della dimensione aziendale sia particolarmente contenuta in Italia. Il messaggio che lo studio veicola è chiaro, sebbene sia possibile riscontrare una correlazione tra rigidità imposta alle imprese oltre la soglia dei 15 dipendenti e atteggiamento inerziale alla crescita, tale collegamento causale risulta essere marginale rispetto a quello che si instaura, nel mercato del lavoro italiano, tra crescita e altre variabili determinanti. Tali conclusioni risultano essere in linea con le valutazioni di lungo periodo che nel loro studio gli autori forniscono. Simulando una "rimozione" dell'effetto-soglia e riallocando la probabilità di crescita che la soglia trattiene, ottengono il risultato modesto di un incremento della dimensione media d'impresa ben sotto l'1%. Esiste dunque, in definitiva, un debole legame statistico tra articolo 18 e la diminuzione delle probabilità di crescita della dimensione aziendale.

---

<sup>12</sup> L. BACCARO, M. SIMONI, *The referendum on article 18 and labor market flexibility*, 2004.

#### **1.4. Quadro istituzionale e fenomeno del “preariato” in Italia prima del “Jobs Act”**

Per espandere i nostri strumenti critici sull’indagine degli effetti della legislazione italiana sul mercato del lavoro, sembra ora calzante suggerire una nuova connessione causale che correli i costi di licenziamento, introdotti in Italia anche dall’art.18, con il fenomeno del lavoro precario.

In Italia, dal 1995 al 2013, è aumentata significativamente la quota di lavoratori dipendenti con un contratto temporaneo, crescendo da circa il 7% a oltre il 13%. La crescita dell’occupazione temporanea in Italia è stata in parte alimentata da numerosissime riforme legislative che, a partire dagli anni 90’, hanno flessibilizzato le assunzioni a tempo determinato, lasciando invece rigide le discipline sui contratti a tempo indeterminato. In tal senso, gli interventi legislativi da ricordare sono principalmente due: la legge 196/97 (meglio nota come legge Treu) che introduce e regola numerose forme di lavoro flessibile sottratte alla disciplina dell’articolo 18 e la legge Biagi del 2003 che accresce ulteriormente le tipologie ammesse di contratti di lavoro flessibili e a tempo determinato.

L’introduzione di queste discipline ha favorito l’emergere di una struttura duale del mercato del lavoro, in cui coesistono lavoratori con contratti a tempo determinato, che alternano fasi di disoccupazione a fasi di lavoro temporaneo, e lavoratori che, con contratti a tempo indeterminato, godono delle tutele e delle garanzie poste dalla legislazione, in particolare dall’art.18 dello statuto dei lavoratori. Inoltre, siccome i contratti a tempo determinato, incoraggiati anche dalla progressiva liberalizzazione prodotta dall’introduzione delle riforme appena ricordate, sono stati utilizzati per assumere nuovi lavoratori, la crescita del lavoro precario si è concentrata soprattutto tra i giovani. Nel 2013 oltre il 52% dei giovani italiani tra i 15 e i 24 anni occupati alle dipendenze ha un contratto temporaneo, ben al di sopra della media europea (43%) e della media dei paesi OCSE (25%)<sup>13</sup>.

Alla luce di queste informazioni, cerchiamo di fare chiarezza sul tema valutando i motivi e le cause che spingono un’impresa a scegliere di assumere con contratti temporanei. La scelta tra l’assunzione di un lavoratore temporaneo e un lavoratore

---

<sup>13</sup> P. DE CALEO, L. BRUCHHI, *Manuale di economia del lavoro*, 2015.

permanete è determinata da due principali elementi: il livello di incertezza sul mercato dei beni e i costi di licenziamento associati a contratti di lavoro permanente. Cercheremo di dimostrarlo introducendo un modello teorico adottato per semplificare la comprensione del legame che pare instaurarsi tra domanda di lavoro e costi di licenziamento.

Scegliamo di proporre un modello che tenga conto di due scenari distinti: uno in cui l'impresa è libera di assumere e licenziare i lavoratori senza alcun costo aggiuntivo e un altro in cui deve far fronte a costi di licenziamento infiniti e non può, quindi, decidere di licenziare lavoratori una volta assunti<sup>14</sup>. È chiaro che i due scenari risultano avere una scarsa aderenza alla realtà, in quanto poco probabile osservare due situazioni così polarizzate ma, al nostro scopo, il modello risulta avere un fortissimo potenziale ermeneutico ed esplicativo. Infatti, l'introduzione di questo modello ha una rilevanza fondamentale, perché ci permette, attraverso un esperimento teorico, che propone una dicotomia netta tra scenari di elasticità e rigidità istituzionale, di riflettere sulla relazione esistente tra i gradi di flessibilità del mercato e la domanda di lavoro da parte delle imprese. Dunque, immaginiamo questi due scenari appena descritti e chiamiamo impresa flessibile quella che può decidere liberamente di licenziare i lavoratori senza alcun costo di licenziamento e impresa rigida quella che invece non può mai licenziare. Utilizziamo il modello di base di domanda di lavoro di breve periodo<sup>15</sup>. L'impresa, quindi, sarà *price taker* sul mercato del prodotto e dei fattori e quindi pagherà un salario fisso pari a  $w$ . Inoltre, nel breve periodo, consideriamo fisso lo stock di capitale e immaginiamo che l'impresa sia caratterizzata da una funzione di produzione del tipo  $y = A_i f(I)$ . Si noti che l'impresa utilizzerà solo lavoro come fattore produttivo e la quantità prodotta dipenderà anche dal parametro  $A_i$ , parametro che servirà a rappresentare i diversi stati del mondo in cui l'impresa si troverà a produrre. Ricorrendo alla stessa formula di semplificazione che ci ha già aiutato nella

---

<sup>14</sup> Il modello qui descritto è una rielaborazione del modello presente nel capitolo *Domanda di lavoro* del manuale P. DE CALEO, L. BRUCHHI, *Manuale di economia del lavoro*, 2015.

<sup>15</sup> Nel modello di base della domanda di lavoro nel breve periodo il capitale è considerato fisso e l'impresa può regolare solo l'input lavoro. Poiché ogni lavoratore aggiuntivo genera un incremento di produzione via via più piccolo, l'azienda assume finché il contributo del "prossimo" lavoratore, valutato ai prezzi di vendita, copre almeno il suo costo salariale. Si assume inoltre che l'impresa non possa influenzare né il prezzo del bene che vende né il salario che paga: opera in mercati concorrenziali con molti operatori, prodotti simili e libera entrata, per cui prende prezzi e salari come dati. In contesti non concorrenziali le scelte e gli esiti possono divergere da questo schema di riferimento.

costruzione delle imprese rigide e flessibili del modello, assumiamo ora che esistano solo due diversi stati del mondo in cui l'impresa si troverà a produrre e ipotizziamo che  $A_i$  possa assumere, quindi, solo due valori;  $A_a$  e  $A_b$ , con  $A_a > A_b$ . Quando  $A_i = A_a$  la produttività sarà alta, al contrario quando  $A_i = A_b$  la produttività risulterà bassa. Anche qui, avendo ridotto gli stati di produzione per l'impresa a solo due casi, l'aderenza del modello alla realtà risulterà essere limitata, possedendo, però, un'elevatissima importanza, perché ci permette di confrontarci con uno degli elementi più importanti nella rappresentazione del nesso tra domanda di lavoro e costi di licenziamento, ovvero l'incertezza che l'imprenditore deve affrontare sul mercato dei beni. Infatti, nel modello appena costruito, l'impresa non potrà prevedere con certezza lo stato del mondo in cui si troverà a produrre e potrà solo stimare la probabilità di trovarsi in uno stato di produttività alta o bassa. Descriviamo con  $q$  la probabilità di trovarsi in uno stato di produttività alta e osserviamo che con probabilità pari a  $1 - q$  l'impresa si troverà a lavorare in uno stato di produttività bassa. Normalizziamo il prezzo del bene prodotto a 1. Poste le ipotesi del modello, cerchiamo di rintracciare il profitto e il profitto atteso per le imprese. Il profitto dell'impresa in ciascuno stato del mondo sarà pari a:

$$\pi_i = A_i f(l_i) - w l_i.$$

Il profitto atteso sarà uguale al profitto dell'impresa in ciascuno stato del mondo, moltiplicato per la probabilità di trovarsi in ciascuno di essi:

$$E(\pi_i) = q[A_i f(l_i) - w l_i] + (1 - q)[A_i f(l_i) - w l_i].$$

Rintracciato il profitto e il profitto atteso, osserviamo ora quale sia la domanda di lavoro delle due diverse imprese, rigida e flessibile. Ricordando che, in base ai presupposti del modello di breve periodo, considerando lo stock di capitale nella funzione di produzione fisso, la quantità di lavoro che sarà conveniente utilizzare dall'impresa sarà quella il cui rendimento marginale pareggerà il salario necessario per assumere un'unità aggiuntiva di lavoro. In altre parole, l'impresa assume lavoratori fino a quando il beneficio marginale atteso di un lavoratore addizionale eguaglia il suo costo. Possiamo scrivere la condizione come segue:

$$pMP_l = w.$$

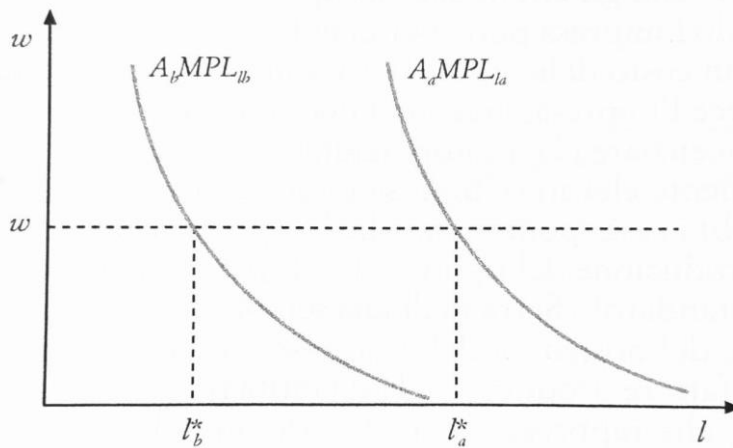


Figura 1.1. La domanda di lavoro dell'impresa flessibile.

La condizione così descritta vedrà un pareggio tra il valore del prodotto marginale del lavoro con il salario unitario, ovvero il costo di quell'unità di lavoro addizionale. Così come nel modello di base appena

ricordato, anche l'impresa flessibile si comporterà scegliendo il livello di occupazione che, consentendole di massimizzare il profitto in ciascun stato del mondo, eguagli il prodotto marginale del lavoro, in questo caso pari a  $A_i MP_l$ , al salario reale  $w$ . L'impresa flessibile, non essendo vincolata a nessun costo di licenziamento, potrà variare il livello di occupazione in base allo stato del mondo in cui si trova. Quando la produttività aumenta assumerà nuovi lavoratori, viceversa quando la produttività si riduce licenzierà alcuni lavoratori. In altre parole, l'impresa flessibile massimizzerà il profitto effettivo in ogni stato del mondo.

Passiamo ora ad analizzare la situazione dell'impresa rigida, la quale, non potendo licenziare i lavoratori una volta assunti, a causa dei costi di licenziamento che abbiamo assunto essere infiniti, dovrà fissare un solo livello di lavoro  $l$ , a prescindere dallo stato del mondo in cui si troverà a produrre. Poiché l'impresa rigida non può adattare  $l$  a seconda dello scenario, come fa invece quella flessibile, dovrà scegliere quel livello fisso di lavoro  $l$  che le consentirà di massimizzare il profitto atteso, cioè la media ponderata dei profitti nei due possibili stati. Riprendiamo, quindi, la formula che abbiamo poco prima riportato:

$$E(\pi_i) = q [A_a f(l) - wl] + (1 - q) [A_b f(l) - wl].$$

Si raccoglie  $f(l)$  e  $wl$ :

$$E(\pi_i) = [q A_a + (1 - q) A_b] f(l) - wl.$$

Si noti che possiamo osservare  $A_m$ , come produttività media ponderata, uguale alla prima parte dell'equazione appena inserita:

$$A_m = [q A_a + (1 - q) A_b].$$

La produttività media ponderata combina le due possibili produttività pesate con le rispettive probabilità. L'impresa si comporta come se avesse una produttività unica pari a questa media ponderata. Per massimizzare il profitto atteso l'impresa rigida, esattamente come l'impresa flessibile, sceglie quella quantità di lavoro che eguagli il prodotto marginale del lavoro al salario reale. In questo caso il prodotto marginale del lavoro è pari a:

$$A_m * MP_l.$$

Possiamo, quindi, scrivere la condizione di equilibrio, che ci permette di osservare la quantità di lavoro domandato dall'impresa, come:

$$[q A_a + (1 - q) A_b] MP_l = w.$$

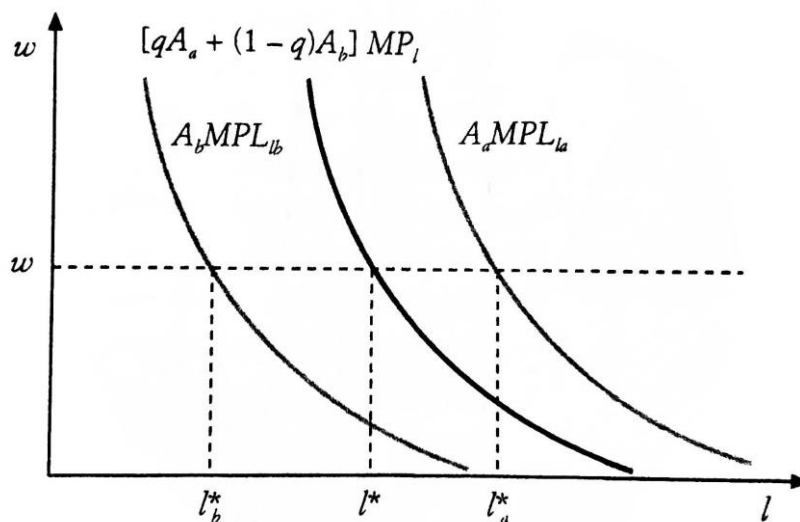


Figura 1.2. La domanda di lavoro dell'impresa rigida a confronto con l'impresa flessibile

La produttività media ponderata combina le due possibili produttività pesate con le rispettive probabilità. L'impresa si comporta come se avesse una produttività unica pari a questa media ponderata. Per massimizzare il profitto atteso l'impresa rigida, esattamente come l'impresa flessibile, sceglie quella quantità di lavoro che eguagli il prodotto marginale del lavoro al salario reale. In questo caso il prodotto marginale del lavoro è pari a:

L'impresa rigida sceglie di adottare quella quantità di lavoro che le permette di massimizzare il profitto atteso, ma non quello effettivo. Inoltre, avrà un livello di occupazione fisso pari alla media

concludere che l'impresa flessibile raggiunge tassi di efficienza molto più elevati rispetto a quella rigida. Come abbiamo già sottolineato l'immagine del modello appena descritto risulta essere poco verosimile. Nella realtà, infatti, sappiamo che generalmente le imprese sono libere di assumere lavoratori con tipologie diverse di contratto. Adattiamo così il modello in modo che possa risultare coniugabile con l'idea che le imprese possano decidere di assumere sia lavoratori permanenti che temporanei. Ammettiamo che, esattamente come nel caso dell'impresa rigida, un'impresa non possa licenziare un lavoratore una volta che abbia scelto di assumerlo permanentemente e che, come nel caso di quella flessibile, non incorra in alcun tipo di vincolo di costo qualora voglia liberarsi di un lavoratore assunto in maniera temporanea. È abbastanza intuitivo immaginare come l'impresa si dovrà comportare dati questi presupposti, assumerà una quantità di lavoratori permanenti necessari a coprire il fabbisogno minimo, ossia quello necessario per massimizzare il profitto nello stato del mondo meno produttivo, e assumerà una parte di lavoratori temporanei da utilizzare quando la produttività è elevata e da poter licenziare, senza costi, nelle fasi di bassa produttività. L'impresa appena descritta si comporta di fatto come l'impresa flessibile che, variando il livello di occupazione in funzione del livello di produttività degli stati del mondo in cui si trova, massimizza il suo profitto effettivo. La possibilità di combinare le due tipologie di contratto fa sì che l'impresa utilizzi i lavoratori temporanei come cuscinetto, liberandosene nelle fasi meno produttive, riuscendo così a massimizzare il profitto esattamente come l'impresa flessibile. Il modello così descritto sembra acquisire un'aderenza più forte alla realtà. L'evidenza empirica, infatti, mostra che effettivamente le imprese tendono a ricorrere al lavoro temporaneo come risposta all'incertezza. Si rivitalizza e rinvigorisce il nesso che avevamo illustrato precedentemente e che lega il lavoro a tempo determinato al tasso di incertezza sull'andamento del mercato dei beni.

Un altro importante elemento di riflessione che pare emergere dall'evidenza empirica è relativo alla correlazione tra bassa qualifica delle mansioni, caratterizzate da minor produttività e redditività per l'impresa, e assunzioni a tempo determinato. La ragione di questa connessione va ricercata nell'idea per cui un'impresa preferirà ricorrere a contratti temporanei qualora si riduca il profitto generato dall'impiego di un lavoratore, visto che i costi associati ad un'eventuale interruzione del rapporto di lavoro saranno

relativamente bassi. In altri termini, si può osservare una relazione tra crescita dell'uso di contratti temporanei e scarsa produttività del lavoratore occupato. L'occupazione temporanea, come mostra il grafico nella figura 1.3, sembrerebbe crescere nei periodi di espansione economica e ridursi notevolmente nei momenti di crisi. Dunque, l'utilizzo da parte delle imprese dei contratti temporanei come cuscinetto, e quindi come strumento di rapida risposta ai cambiamenti di produttività, risulterebbe avere non solo una valenza teorica ma anche una connessione con le evidenze empiriche.

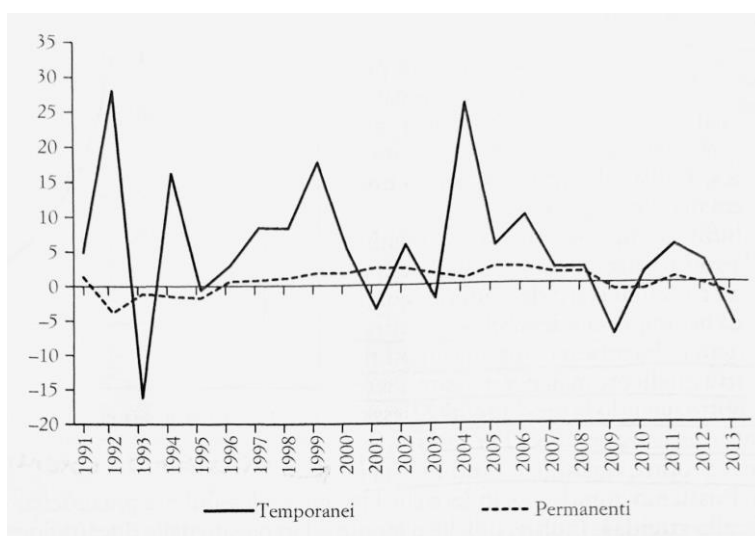


Figura 1.3. La variazione dell'occupazione permanente e temporanea in Italia, 1990-2013

In fondo il grafico (fig. 1.3) conferma un elemento che avevamo già anticipato, relativo agli effetti dell'introduzione in Italia della legge Treu e della legge Biagi. Entrambe le riforme hanno tentato di introdurre maggiore flessibilità nel mercato

del lavoro liberalizzando progressivamente i contratti a tempo determinato. Il modello cui si ispiravano i promotori di questo tipo di normativa era quello del mercato del lavoro americano, dove la disoccupazione è in media più bassa perché la creazione e la distruzione di posti di lavoro avvengono in modo molto più rapido.<sup>16</sup> Tali riforme hanno però lasciato invariato il regime giuridico relativo ai contratti a tempo indeterminato contribuendo a creare un mercato del lavoro fortemente duale. Il grafico nella figura 1.4 conferma quanto detto, riportando l'evoluzione degli indici di protezione del lavoro costruiti dall'OCSE. Le riforme di liberalizzazione in Italia, dall'inizio degli anni 90 fino ai primi anni duemila, sono intervenute ripetutamente sulle normative sui contratti a tempo determinato, lasciando invariato il regime legislativo sui contratti a tempo determinato.

<sup>16</sup> G. RODANO, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act*, 2015.

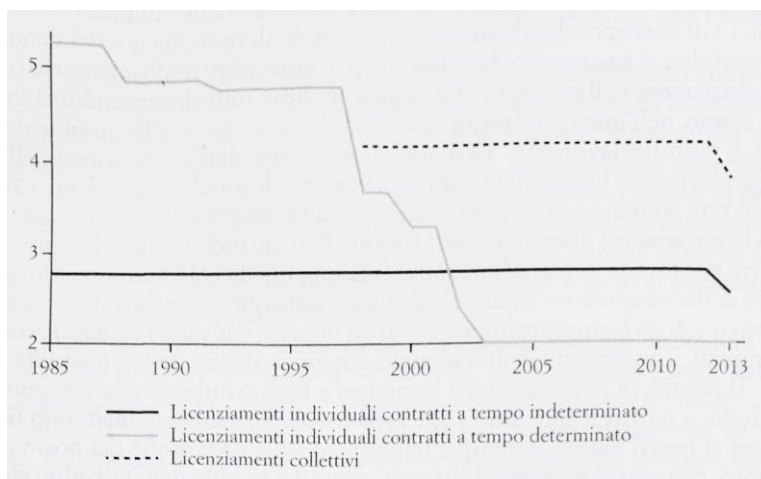


Figura 1.4. Indice di protezione OCSE contro i licenziamenti

Di conseguenza, durante il periodo che va dal 1990 al 2000, osserviamo in Italia una forte polarizzazione nell'uso di contratti di lavoro differenti, che produce uno scenario che vede una parte di

lavoratori, assunti a tempo indeterminato e occupati in imprese con più di quindici dipendenti, godere delle protezioni garantite dall'articolo 18 e un'altra parte invece, assunta a tempo determinato, sprovvista di queste garanzie normative. Quest'ultima parte di lavoratori è quella su cui la imprese, come testimonia il grafico precedente (fig. 3), hanno scaricato gran parte degli aggiustamenti dovuti al ciclo economico. Tra 1996 e 2002, l'occupazione italiana è cresciuta dell'1,2% medio annuo a fronte di un PIL in aumento dell'1,7%, con una maggiore "elasticità occupazionale" rispetto ai cicli precedenti<sup>17</sup>. Della disoccupazione e della sua elasticità ne abbiamo già parlato, facendo luce sulla diminuzione del suo valore che si registrava a partire dal 1979. Nei primi otto anni del nuovo secolo, fino all'avvento della Grande Recessione internazionale del 2008, il tasso di disoccupazione in Italia scende e alla fine del periodo si è praticamente dimezzato rispetto ai livelli toccati nel 2000<sup>18</sup>. Se le riforme Treu e Biagi abbiano realmente prodotto un significativo impatto sull'economia del lavoro, tanto da invertire la tendenza dei dati sull'occupazione e sulla sua elasticità, è molto difficile da stabilire. Quello che è certo però, e che il tentativo di introdurre delle riforme per recuperare una flessibilità perduta all'interno del mercato del lavoro italiano ha generato una diffusione particolarmente elevata dei contratti atipici<sup>19</sup>. Una

<sup>17</sup> L. BACCARO and M. SIMONI, *The referendum on article 18 and labor market flexibility*, 2004. In particolare, I due Autori evidenziano il rischio di accentuare la polarizzazione: protezioni robuste per lavoratori standard nelle medie-grandi imprese e tutele ridotte per gli atipici, con possibili effetti sostitutivi più che occupazione netta aggiuntiva.

<sup>18</sup> G. RODANO, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act*, 2015.

<sup>19</sup> In Italia con "contratti atipici" si indicano tutte le forme di lavoro diverse dal rapporto subordinato a tempo indeterminato. Nascono per dare flessibilità alle imprese e canali d'ingresso ai lavoratori, ma spesso comportano maggiore incertezza di reddito e tutele più deboli.

parte significativa della nuova occupazione è costituita, quindi, da lavoratori precari, il cui aumento ha determinato una riduzione dei tassi di disoccupazione nel tempo. La crescita dell'occupazione però non deve indirizzarci verso l'idea che i risultati ottenuti dalle riforme siano necessariamente positivi. Se infatti, come abbiamo riportato nel grafico della figura 1.3, la crescita occupazionale è tenuta in piedi esclusivamente da un aumento ipertrofico nell'uso dei contratti temporanei, allora, come osserveremo più approfonditamente nel capitolo successivo, si osserverà una tendenza alla diminuzione della produttività del lavoro. Inoltre, come abbiamo riportato precedentemente, le riforme Treu e Biagi, incentivando l'assunzione con contratto temporaneo solo per i nuovi occupati, hanno determinato un aumento della precarietà soprattutto tra i giovani. Le dinamiche di occupazione e produttività, dunque, non sembrano aver beneficiato dell'iniezione di flessibilità che le nuove riforme avevano intenzione di effettuare.

In conclusione, i problemi principali delle nuove riforme di flessibilizzazione sarebbero legati alla precarietà dei giovani e alla diminuzione della produttività. Riprenderemo questi importanti elementi successivamente, per produrre un'immagine contestualizzata del quadro economico e normativo da cui emerge l'esigenza di una riforma strutturale come quella del Jobs Act.

### **1.5. Costi di licenziamento e domanda di lavoro**

Nel modello precedente abbiamo osservato un confronto tra rigidità e flessibilità assoluta, introducendo successivamente uno scenario in cui si provava a unire entrambi i sistemi sintetizzandoli in una formula di semi-flessibilità. Lo scopo era quello di rintracciare una forma di connessione tra la domanda di lavoro, il regime normativo sui licenziamenti, condizioni di produttività del mercato e la tipologia di contratto di lavoro a cui l'impresa tendeva a ricorrere. Abbiamo riscontrato una forte connessione anche con le osservazioni empiriche e con la storia della regolamentazione dei contratti in Italia. Pare che con una struttura normativa che conceda l'utilizzo sia di forme di contratto temporaneo che di forme di contratto permanente, le imprese tendano ad adottare una strategia volta a contrastare le flessioni del mercato dei beni utilizzando i lavoratori temporanei come cuscinetto. Abbiamo visto che il caso dell'Italia è

fortemente evocativo di questo fenomeno. Ma che succede se alle imprese viene negata la possibilità di ricorrere a contratti temporanei per assumere? Cosa succede se l'impresa è vincolata ad assumere in maniera permanente con in più un costo relativo al licenziamento? È utile porci questi interrogativi perché ci permettono di ragionare sulla questione del rapporto tra rigidità e scelte dell'impresa sulla domanda di lavoro, isolando il fenomeno dei costi di licenziamento. In questo modo risulterà più semplice capire quali siano le conseguenze di riforme che intervengono sui costi di licenziamento.

Per tentare di rispondere a questi problemi sarà necessaria l'introduzione di un ulteriore modello che tenga conto del fatto che non sia possibile, da parte dell'impresa, stipulare contratti a tempo determinato. Immaginiamo un'impresa che utilizzi come input esclusivamente il fattore lavoro e che operi in un orizzonte temporale di due periodi<sup>20</sup>. Nel secondo periodo l'impresa può scegliere di ridurre la manodopera ma, per farlo, deve sostenere un costo pari a  $Z$  per ogni lavoratore licenziato. Introduciamo nel sistema il parametro  $\beta$  necessario a rappresentare l'incertezza di uno shock casuale che colpisce la produttività. Il nuovo parametro riveste un'importanza assoluta perché il suo valore determinerà nel secondo periodo la scelta dell'impresa di ridurre o meno la sua manodopera. La variabile casuale  $\beta$  può assumere solo tre valori  $\beta_1 < 1 < \beta_3$ , secondo la seguente distribuzione di probabilità:  $\beta_1$ , legato ad una bassa produttività, con probabilità  $q_1$ ; 1, con produttività invariata, con probabilità  $q_2$ ;  $\beta_3$ , legato ad una produttività elevata, con probabilità  $q_3 = 1 - q_1 - q_2$ . Infine, ipotizziamo un salario costante  $w$  e una funzione di produzione  $f(l)$  crescente e concava nel numero di lavoratori  $l$ . Introduciamo il coefficiente  $Z \max(l_1 - l_2, 0)$  per indicare il costo che l'impresa affronta qualora decida di ridurre la manodopera nel secondo periodo. Il valore attuale dei profitti attesi nei due periodi sarà pari a:

$$f(l_1) - wl_1 + E[\beta f(l_2) - wl_2 - Z \max(l_1 - l_2, 0)],$$

l'espressione così descritta tiene conto della somma tra i profitti relativi al primo periodo e quelli attesi del secondo. Di seguito cercheremo di comprendere come l'impresa, a fronte di un eventuale shock di produttività, descritto dal parametro  $\beta$ ,

---

<sup>20</sup> Il modello qui descritto è la trasposizione del modello riportato nel capitolo *La regolamentazione del mercato del lavoro* del manuale P. DE CALEO, L. BRUCHHI, *Manuale di economia del lavoro*, 2015.

sceglierà di variare il numero dei lavoratori, considerando la presenza di un costo di licenziamento  $Z$ . Il problema che ci poniamo è quindi quello relativo alla quantità di lavoratori che l'impresa sceglierà di assumere in ciascun periodo. In particolare, cercando di capire come la variazione di questa quantità dipenda dal costo di licenziamento  $Z$ , a seguito di un evento che produca una modifica alla produttività. In questo caso, è efficace adottare una rappresentazione del modello che proceda a ritroso. In questo modo troveremo prima i livelli di occupazione del secondo periodo per le tre ipotesi di shock compendiate e, successivamente, troveremo la quantità di lavoro del primo periodo che l'impresa sceglierà di adottare conoscendo la distribuzione di probabilità della variabile casuale  $\beta$ . Procediamo, quindi, a mappare le condizioni di equilibrio che caratterizzano il nostro modello nel secondo periodo. Dopo aver osservato la realizzazione dell'evento  $\beta$  e aver ereditato uno stock di lavoratori pari a  $l_1$ , l'impresa sceglie quella quantità di lavoro  $l_2$  che, massimizzando i profitti, rispetti le seguenti condizioni: Se  $l_1 \leq l_2$  allora il rendimento marginale del lavoro nel secondo periodo<sup>21</sup> deve eguagliare il costo marginale ( $w$ ), altrimenti se  $l_1 > l_2$  allora il rendimento marginale del lavoro nel secondo periodo deve eguagliare il costo marginale ( $w$ ) meno il costo di licenziamento ( $Z$ )<sup>22</sup>. In altre parole, in base allo shock della produttività, l'impresa dovrà confrontarsi con due costi marginali differenti perché nel modello è introdotta una variabile che incide sui costi di licenziamento. Infatti, se l'occupazione cresce il costo marginale è relativo unicamente al costo del lavoratore marginale che l'impresa assume, ossia  $w$ ; diversamente, se l'occupazione decresce il costo marginale sarà  $w - Z$  perché l'impresa risparmia il salario del lavoratore marginale che non assume ma dovrà pagare il costo di licenziamento pari a  $Z$ . Procediamo sottoponendo ad analisi tutti e tre i casi in cui ci imbattiamo in relazione al valore che assume  $\beta$ , in base cioè al tipo di shock che il mercato presenterà. Nel primo caso osserviamo  $\beta$  pari a  $\beta_3$ . L'impresa aumenterà la produzione perché, a seguito di uno shock positivo, l'incremento di prodotto derivante dall'assunzione di un ulteriore lavoratore sarà superiore all'incremento di costo che l'assunzione di quella singola unità comporta. Pertanto, l'impresa sceglierà di assumere quella quantità di

---

<sup>21</sup> Il rendimento marginale del lavoro del secondo periodo equivale alla derivata prima della funzione di produttività moltiplicata per il parametro  $\beta$ .

<sup>22</sup> Si osserva nuovamente un punto di ottimo in cui il beneficio marginale derivante dall'assumere un ulteriore lavoratore deve essere pari al suo costo.

lavoro aggiuntiva la cui produttività marginale pareggerà il costo marginale,  $w$ . Nel secondo caso osserviamo  $\beta$  pari a 1. L'impresa sceglierà di non ridurre né di aumentare la quantità di lavoro. Questo perché la produttività marginale è inferiore al costo marginale  $w$  da affrontare per assumere un'ulteriore unità di lavoro, ma è anche superiore al costo marginale  $w - Z$  da affrontare per effettuare un licenziamento. Dunque, l'impresa sceglie di mantenere l'occupazione invariata nonostante soffra una riduzione dei profitti causata dal lavoratore marginale che costa più di quanto non produca, il quale però non può essere licenziato a causa dei costi di licenziamento, pari a  $w - Z$ . Questo lascia dedurre che un regime normativo che introduce costi di licenziamento per l'impresa induce quest'ultima a ridurre l'occupazione meno di quanto non avrebbe fatto in altri casi.

Nel terzo caso, osserviamo  $\beta$  pari a  $\beta_1$ . Lo shock determina un calo della produttività e l'impresa decide di ridurre l'occupazione perché la sua quantità di lavoro è legata ad una produttività marginale inferiore rispetto al costo marginale. L'impresa sceglie quel livello di occupazione la cui produttività marginale eguaglia il costo marginale  $w - Z$ . Come anticipato, procediamo a ritroso e calcoliamo cosa succederà all'impresa nel primo periodo. L'impresa, conoscendo la distribuzione di probabilità della variabile casuale  $\beta$ , sarà in grado di stimare la probabilità di osservare shock positivi o negativi del mercato e, perciò, massimizzerà il valore attualizzato dei profitti attesi nei due periodi

$$f(l_1) - wl_1 + E [\beta f(l_2) - wl_2 - Z \max (l_1 - l_2, 0)].$$

Riscriviamo l'espressione in funzione delle probabilità legate ad ogni possibile shock

$$f(l_1) - wl_1 + q_1 [\beta f(l_2) - wl_2 - Z \max (l_1 - l_2)] + q_2 [f(l_1) - wl_1] + q_3 [\beta_3 f(l_2) - wl_2].$$

La condizione del primo ordine per massimizzare i profitti si otterrà derivando l'espressione precedente rispetto a  $l_1$ :

$$f'(l_1) - w - q_1 Z + q_2 [f'(l_1) - w] = 0,$$

$$f'(l_1) = w + q_1 Z - q_2 [f'(l_1) - w].$$

È importante sottolineare che  $f'(l_1)$  equivale alla funzione della produttività marginale dell'impresa. Come si può notare l'impresa si allontana dalla condizione di equilibrio

standard per cui la produttività marginale deve eguagliare il salario di una singola unità di lavoro aggiuntiva. In questo caso il modello considera come costi marginali, oltre che al singolo salario, altri due fattori: il costo di licenziamento atteso del lavoratore marginale pari a  $q_1 Z$ , che l'impresa sosterrà quando  $\beta$  pari a  $\beta_1$ , e una riduzione dei profitti attesa pari a  $q_2 [f(l_1) - wl_1]$  che si verificherà quando, con  $\beta$  pari a 1, a causa dei costi di licenziamento, l'impresa non ridurrà la manodopera pur essendo il salario maggiore della produttività marginale.

Ciò che si evince dal modello è che l'impresa nel primo periodo sceglierà di assumere meno rispetto a quanto vorrebbe in assenza di costi di licenziamento e nel secondo periodo, sceglierà di licenziare meno di quanto non accadrebbe in assenza di costi di licenziamento. In altre parole, la teoria suggerisce che l'introduzione di costi di licenziamento riduce i flussi di lavoratori sia in entrata che in uscita dalle imprese.

## **Capitolo 2**

### **“Jobs Act”: obiettivi economici e aspetti caratterizzanti**

Le pagine precedenti ci hanno permesso di strutturare un quadro approfondito sull'Articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, attraverso l'introduzione di modelli teorici che spiegassero le connessioni tra economia del lavoro e costi di licenziamento. Abbiamo poi accennato anche alle politiche che in Italia sono state adottate per rispondere ad un problema di flessibilità, sorto proprio a seguito dell'articolo 18. Tali riforme, come abbiamo visto, hanno risposto al problema della flessibilità cercando una soluzione che prendesse come paradigma il funzionamento del mercato del lavoro americano, liberalizzando l'utilizzo di contratti temporanei e lasciando invariata la disciplina di quelli a tempo indeterminato. Le leggi Treu e Biagi hanno così prodotto in Italia un mercato del lavoro fortemente polarizzato e frammentato, in cui si abusava dell'uso dei contratti temporanei. Nel periodo che va dal 1990 al 2000 si diffondono metodi di assunzione legati al contratto atipico. Nello stesso intervallo di tempo si registra anche un aumento dell'occupazione, in gran parte composta da lavoratori precari con contratti temporanei. Dunque, la nuova occupazione è fondamentalmente composta da precari, mentre la vecchia è composta da lavoratori assunti a tempo indeterminato e che godono delle garanzie introdotte dall'articolo 18. Il mercato del lavoro italiano inizia quindi ad assumere una forma duale, influenzando soprattutto il livello di precarietà del lavoro giovanile, quello più esposto alla stipula di nuovi contratti temporanei.

Aver precedentemente indugiato su questi aspetti ci permette ora di volgere lo sguardo sulla disciplina del Jobs Act con più consapevolezza critica, comprendendo più facilmente da quale sfondo economico emerga la necessità di riformare la disciplina dei contratti a tempo indeterminato. Specificare il contesto normativo ed economico italiano è fondamentale per riuscire a porci le domande giuste sull'introduzione della riforma e comprenderne le finalità e gli obiettivi. In altre parole, per riuscire a pronunciarsi efficacemente sul Jobs Act è necessario comprendere le ragioni della sua introduzione in funzione dei problemi economici precedenti, valutando se la disciplina sia o meno riuscita a contrastarne l'acuirsi.

## **2.1 Le caratteristiche del contratto standard come impulso all'investimento tra lavoratore e impresa**

Il primo aspetto da chiarire, per comprendere pienamente il quadro del mercato del lavoro italiano, e relativo al rapporto tra tipi di contratti e domanda di lavoro. L'elemento su cui occorre indugiare è quello relativo alla preferenza che il mercato sembra sviluppare nei confronti del contratto di lavoro standard a tempo indeterminato. La ragione di questa preferenza risiede nel fatto che questo tipo di contratto permette all'impresa di investire nel lavoratore e al lavoratore di investire nell'impresa.<sup>23</sup> Questo reciproco scambio di investimenti si fonda sull'addestramento del lavoratore assunto che, aumentando la sua produttività e creando conseguentemente un beneficio per l'impresa, vede aumentare la sua retribuzione sotto forma di premi. Di conseguenza, ogni volta che l'impresa si separa da un lavoratore addestrato perde in termini di produttività e ogni volta che il lavoratore addestrato si separa dall'impresa perde i vantaggi accumulati grazie ai premi per la sua produttività. Questi elementi, di reciproco vantaggio, favoriscono la creazione di una preferenza verso l'uso di contratti di lavoro a tempo indeterminato. Come abbiamo riportato, anche attraverso l'introduzione della teoria economica, l'articolo 18 e l'introduzione di costi di licenziamento ha avuto un rilevante effetto di frenata all'assunzione attraverso contratti a tempo indeterminato, a causa degli elementi di incertezza che introduceva nel rapporto di lavoro. Abbiamo visto che questa incertezza peggiorerebbe la condizione di asimmetria informativa, che già esiste nel mercato del lavoro, condizionandone la flessibilità. Per questa ragione, le leggi Treu e Biagi hanno tentato di recuperare la flessibilità perduta introducendo un sistema normativo che incentivasse l'uso dei contratti temporanei. Ma in questo caso, non ha più senso per l'impresa investire nel lavoratore né tantomeno per il lavoratore investire nell'impresa. Il rapporto di reciproco scambio di vantaggi, fondato sul contratto a tempo indeterminato, viene meno, trasportando con sé un drastico calo della produttività. In altre parole, le discipline dell'articolo 18, con associati i costi di licenziamento, e le riforme Treu e Biagi, il cui obiettivo era rispondere al problema della flessibilità, hanno progressivamente contribuito all'abbandono dell'uso del contratto a tempo

---

<sup>23</sup> G. RODANO, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act*, 2015.

indeterminato, nonostante quest'ultimo, per le ragioni appena evidenziate, si configurasse come una preferenza nel mercato del lavoro. In quest'ottica, l'introduzione della riforma del Jobs Act può essere facilmente interpretata come il tentativo di recuperare la formula del contratto a tempo indeterminato, ripescandola dalla condizione di abbandono e disuso a cui era stata condannata dalle politiche di economia del lavoro degli anni precedenti.

## **2.2 L'immagine del mercato del lavoro prima del Jobs Act**

Ricapitolando quanto detto fin ora, possiamo facilmente concludere che l'effetto intrecciato dell'articolo 18 con le leggi Treu e Biagi ha comportato una drastica riduzione della produttività e un incremento del lavoro precario sviluppato soprattutto tra i giovani. I dati sembrano suffragare tale conclusione, raccontando come in Italia, durante il periodo di riforma, la disoccupazione, la scarsa produttività e la precarietà rappresentassero seri problemi per l'economia del lavoro. Nel corso del processo di liberalizzazione delle riforme, lo stock totale di contratti a tempo determinato è aumentato dall'8 al 14% del totale dei contratti e dal 20 al 60% per le coorti più giovani (15-24 anni);<sup>24</sup> sempre in relazione alla precarietà nel mondo giovanile, nel periodo che va dal 1996 al 2013, l'occupazione giovanile italiana presenta un tasso inferiore di circa il 10% rispetto a quello europeo.

---

<sup>24</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

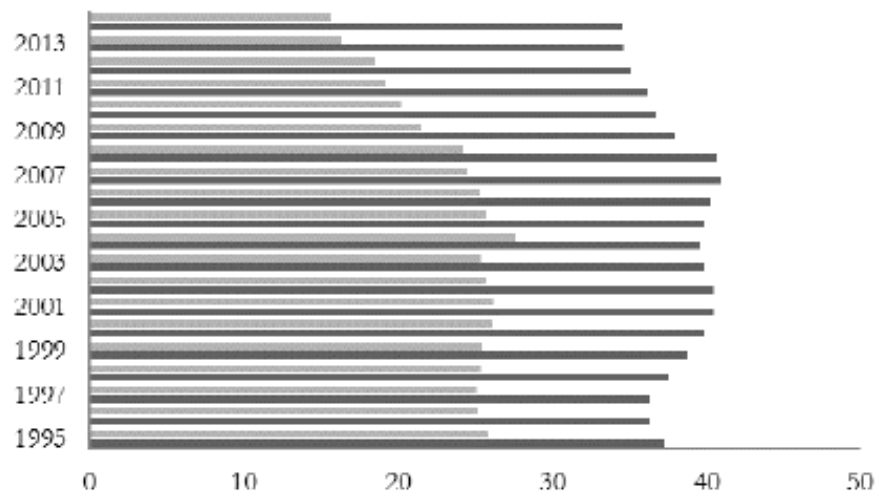


Figura 2.1 Tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) in Italia ed Europa. *Fonte:* Eurostat

In rapporto alla media europea si osserva, nello stesso periodo di tempo, anche una differenza nell'occupazione, pari a circa dieci punti percentuali, e nella produttività del lavoro, che cresce in Italia dello 0,3% e in Europa dell'1,4%.<sup>25</sup> In termini aggregati in Italia, la produttività del lavoro è diminuita lungo l'intero periodo dello 0,1% per anno e, dal 2000, è rimasta costantemente al di sotto della media europea.

<sup>25</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

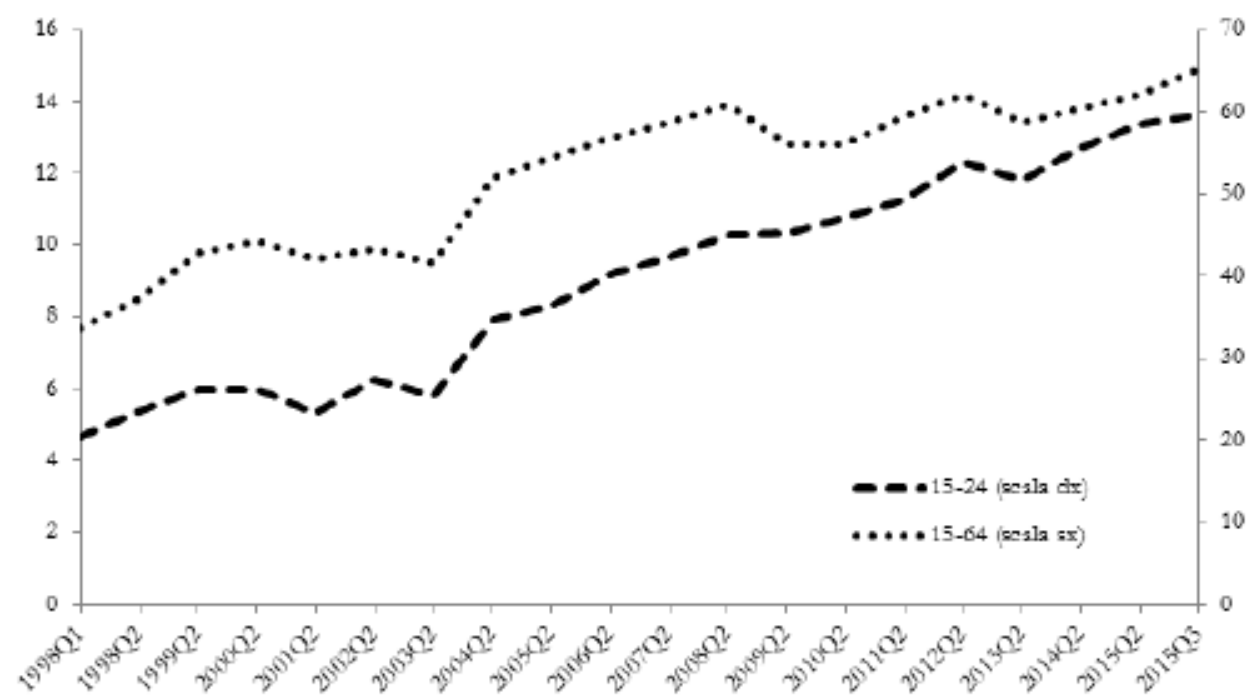


Figura 2.2. Quota di occupati con contratto a tempo determinato sul totale dell'occupazione per coorti d'età. *Fonte:* Istat

Il grafico nella figura 2.2, racchiudendo i dati appena commentati, mostra la quota di occupati con contratto a tempo determinato sul totale dell'occupazione per coorti di età.

Questi elementi, analizzati insieme, restituiscono l'immagine di un mercato del lavoro italiano in forte difficoltà e ci permettono di comprendere come il Jobs Act venga introdotto in un contesto economico che richiedeva di riformare strutturalmente il lavoro in Italia. Nelle pagine seguenti approfondiremo la connessione tra necessità di riforme strutturali e Jobs Act, focalizzandoci sugli obiettivi e sugli scopi che la nuova riforma intende perseguire. Per fare ciò, continueremo ad insistere nella costruzione di un quadro accurato che racconti la situazione economico-istituzionale dell'economia italiana prima dell'introduzione del Jobs Act.

### 2.3 La flexsecurity del Jobs Act: meccanismo e obiettivi

Il contenuto normativo della legge 183 del 2014, quella che dà attuazione al programma di riforma del Jobs Act, incide particolarmente sul sistema di

regolamentazione del lavoro imperniato sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Come abbiamo analizzato approfonditamente, studiandone gli effetti attraverso modelli di teoria economica, il sistema dello Statuto, attraverso l'imposizione di costi di licenziamento, privilegia una tutela rigida dei posti di lavoro esistenti. La rigidità si manifesta attraverso l'articolo 18, che impone costi di licenziamento e obblighi di reintegro per quelle imprese che, con più di 15 dipendenti, abbiano effettuato un licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo. L'approccio del Jobs Act si fonda invece sulla logica della flexsecurity, che prevede l'introduzione del contratto a tutele crescenti e di strumenti di potenziamento degli istituti di incontro tra imprese e lavoratori. Semplificando il contenuto della normativa, possiamo riassumere la disciplina del Jobs Act raccontando come la nuova tipologia di contratto che introduce, quello a tutele crescenti, si fonda su due principali elementi. In primo luogo, l'impresa con più di 15 dipendenti non è più vincolata al reintegro del lavoratore qualora quest'ultimo venga licenziato senza giusta causa o giustificato motivo. In questo caso, le imprese sono vincolate solo a un risarcimento pari a due mensilità per anno lavorato, con un minimo di quattro mensilità.<sup>26</sup> Inoltre, viene eliminato l'incentivo al ricorso giudiziario. In secondo luogo, l'idea fondamentale, che la nuova tipologia di contratto introduce, si basa sul fatto che i costi di licenziamento crescano in funzione della *seniority*: i costi di licenziamento sono bassi nella fase iniziale del rapporto e crescono gradualmente con il processo di fidelizzazione dell'occupato. Questi elementi ci permettono di comprendere in che modo il Jobs Act incide sulla disciplina del contratto a tempo indeterminato e perché si configuri come risposta ai problemi del mercato del lavoro italiano e delle relative riforme. Sottoponiamo a discussione questi elementi di riflessione e pronunciamoci sulla configurazione che questa nuova disciplina assumerebbe in relazione alle dinamiche che avevano contribuito all'abbandono dell'uso del contratto a tempo indeterminato. Nelle pagine precedenti abbiamo avuto modo di ripetere più volte che la rigidità introdotta dall'articolo 18 comprometteva l'inclinazione dell'impresa all'assunzione a causa di un'asimmetria informativa e a un elemento di incertezza che faceva aumentare i costi di reclutamento. Specularmente, abbiamo osservato come le leggi Treu e Biagi producevano una tendenza, attraverso l'incentivo della deregolamentazione, verso

---

<sup>26</sup> G. RODANO, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act*, 2015.

l'uso di contratti temporanei. Il contratto temporaneo però non assicurava i livelli di produttività del contratto di lavoro standard perché non garantiva l'ingresso del sistema di incentivi all'investimento tra imprese e lavoratori, fondato sulla garanzia del reciproco beneficio. Questi due problemi avrebbero determinato una tendenza negativa per i tassi di produttività del lavoro. La flexsecurity del jobs act si muoverebbe verso l'obiettivo di incentivare una crescita della produttività, da raggiungere risolvendo i problemi appena evidenziati: quello relativo al freno all'assunzione, causato da un elemento di incertezza, e quello relativo all'abbandono dei contratti a tempo indeterminato. Infatti, considerando che la nuova tipologia di contratto a tutele crescenti si basa sull'eliminazione dell'obbligo di reintegro, sul disincentivo al ricorso giudiziario e sulla revisione del costo di licenziamento, che cresce parallelamente alla crescita della fidelizzazione dell'occupato, è possibile osservare due principali conseguenze: la riduzione del costo ipotetico degli effetti delle scelte di assunzione rilevatesi sbagliate e l'incentivo per imprese e occupati a investire in un rapporto stabile in virtù dei reciproci vantaggi che coltivano nel tempo.<sup>27</sup> Quindi, la riformulazione del contratto a tempo indeterminato, avvenuta attraverso l'introduzione del contratto a tutele crescenti, si basa sulla volontà di proporre un approccio risolutivo al problema di bassa produttività causato dall'intreccio tra rigidità del mercato del lavoro e deregolamentazione del contratto temporaneo. L'approccio risolutivo si sviluppa cercando di garantire un recupero dell'uso dei contratti a tempo indeterminato e una riduzione dell'uso di quelli temporanei.

#### **2.4 Le premesse macro: la crisi 2008, la contrazione della capacità produttiva**

Oltre a quanto già osservato, occorre sottolineare l'esistenza di un ulteriore elemento storico per comprendere efficacemente l'introduzione del Jobs Act nel contesto economico italiano. Infatti, le ripercussioni della crisi economica del 2008 hanno colpito in modo rilevante il tessuto produttivo dell'economia italiana, riducendone la capacità produttiva e innescando un trend di persistente disoccupazione<sup>28</sup>. La tabella

---

<sup>27</sup> G. RODANO, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act*, 2015.

<sup>28</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

seguinte manifesta la profonda contrazione produttiva che ha colpito il tessuto industriale italiano rapportando tra loro i dati del 2008, del 2012 e del 2015

Tabella 2.1. Indice della produzione industriale in Italia (2010=100).

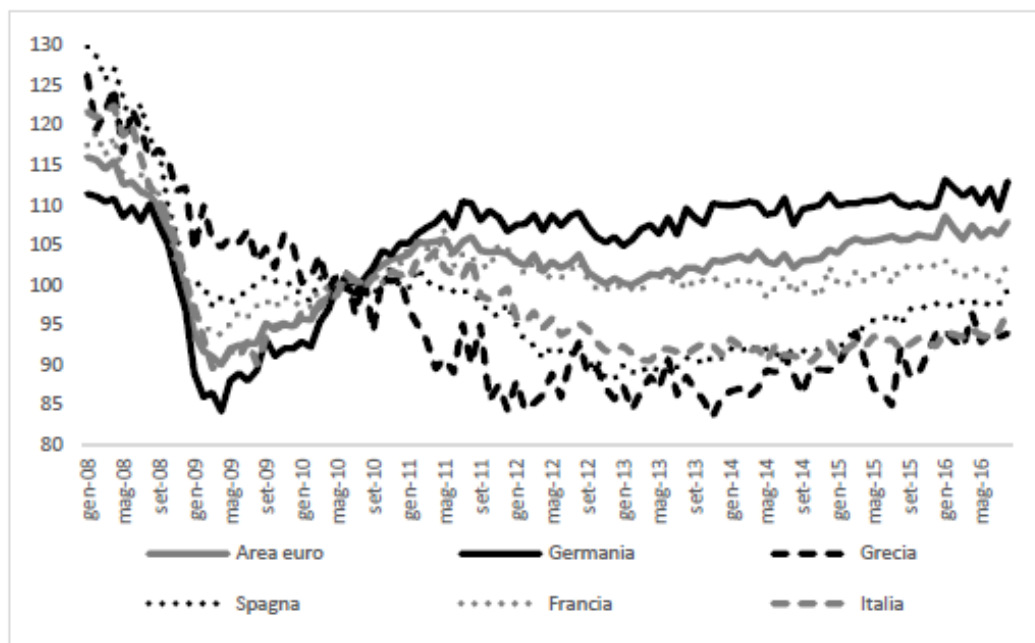
	2008	2012	2015
<b>Beni finali</b>	105,8	94,0	91,7
<b>Beni intermedi</b>	122,4	92,1	89,9
<b>Totale manifatturiero</b>	115,8	94,6	92,8

*Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.*

Se rapportati a quelli di Germania e Francia, i dati italiani sulla contrazione della produttività a seguito della crisi risultano preoccupatamente evocativi di un continuo e persistente andamento negativo<sup>29</sup>. Il grafico nella figura 2.3 mostra chiaramente quanto i dati sulla produzione industriale riflettano questa polarizzazione tra i paesi europei, con Spagna, Italia e Grecia che sperimentano trend negativi, persistentemente inferiori a quelli osservati in Germania ed in Francia.

Figura 2.3. Indice della produzione industriale 2008-2016 (GER, FR, IT, SP, GR & Eurozone, 2010=100).

<sup>29</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un'analisi regionale del Jobs Act*, 2017



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.

Gli elementi che emergono dai dati appena osservati possono favorire l'indirizzamento verso riflessioni sul rapporto tra scarsi livelli di produzione industriale, trend di contrazione economica e "ruolo passivo per il mercato del lavoro"<sup>30</sup>, inserendo in questa connessione la valutazione di una riforma come il Jobs Act. Più nel dettaglio, l'idea di un mercato del lavoro passivo si fonda sulla concezione che il livello di occupazione è eminentemente determinato dall'andamento di mercati terzi ed estranei rispetto a quello del lavoro, in particolare quello dei beni. Questa logica, seguendo i binari della teoria Keynesiana<sup>31</sup>, descrive l'andamento dell'occupazione in funzione della domanda aggregata di prodotto. Le imprese moduleranno la propria domanda di lavoro in funzione della richiesta di merce che ricevono sul mercato dei beni. Se la domanda di prodotto è elevata, crescerà con essa l'occupazione. Al contrario, se la

<sup>30</sup> Sul tema G. RODANO, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act*, 2015.

<sup>31</sup> In chiave keynesiana, l'occupazione non è "decisa" nel mercato del lavoro, ma è l'esito del principio della domanda effettiva: le imprese determinano l'output che conviene produrre in base alle vendite attese sul mercato dei beni e, solo di riflesso, scelgono quanta forza lavoro impiegare per realizzarlo. La domanda di lavoro è dunque derivata dalla decisione di produzione, che a sua volta dipende dalla spesa aggregata e dalle aspettative sui ricavi. In questo schema il mercato del lavoro è "passivo" perché non governa il livello di occupazione: anche con salari più bassi, le imprese non aumentano le assunzioni se non prevedono di vendere di più. Anzi, tagli generalizzati dei salari possono ridurre il reddito e comprimere la domanda, aggravando la disoccupazione. Per Keynes, quindi, la variabile chiave è la domanda aggregata che fissa l'output di equilibrio nel breve periodo; dato lo stato della tecnica e l'orario, l'occupazione si adegua a quell'output, non viceversa. Da qui l'idea che la disoccupazione sia in larga misura un fenomeno macro, legato ai livelli di spesa e di PIL più che a frizioni o rigidità "interne" al solo mercato del lavoro.

domanda di prodotto si riduce, l'occupazione calerà. In altre parole, la disoccupazione dipenderebbe dall'andamento complessivo dell'economia, quindi dai livelli di PIL. È chiaro che questa prospettiva, pur trascurando molti elementi rilevanti di economia del lavoro, fa luce su un nesso importantissimo, quello tra domanda di lavoro e quantità di prodotto richiesto nel mercato dei beni. Abbiamo già rintracciato nel capitolo precedente l'esistenza di tale connessione, che ribadiamo ora per visualizzare meglio il rapporto tra contesto economico italiano e riforma del Jobs Act. In particolare, rinviando il nesso appena descritto, la condizione di scarsa capacità produttiva e di contrazione economica che l'Italia subiva, produceva forti conseguenze sul tessuto del mercato del lavoro, riducendo drasticamente i livelli di occupazione. Il problematico sfondo di difficoltà economica richiedeva l'introduzione di un sistema di riforma strutturale che potesse rispondere alle condizioni di bassa occupazione. Ci troviamo nuovamente a confrontarci con l'immagine di un Jobs Act che emerge da uno sfondo economico preciso e alla ricerca di soluzioni strutturali, inducendoci a ragionare sulla capacità della riforma nel rispondere a tale esigenza. In ogni caso, va sottolineato che la disciplina del contratto a tutele crescenti si pone lo specifico obiettivo di invertire il trend di crescente disoccupazione in Italia, incentivando la ripresa dell'uso del contratto a tempo indeterminato.<sup>32</sup> A questo punto la questione, che rimanderemo al prossimo capitolo, ci spinge a interrogarci sulla capacità effettiva della riforma nel raggiungere l'obiettivo prefissato.

## **2.5 Problema di polarizzazione territoriale**

Un ulteriore problema, affiancato a quello della bassa produttività aggregata, che rendeva necessaria l'applicazione di una riforma strutturale nazionale, era legato alla presenza di un accentuato dualismo territoriale con le aree meridionali a divergere negativamente in termini di produzione, occupazione e produttività<sup>33</sup>. A seguito della crisi economica, che ha determinato un inasprimento di tale polarizzazione, la necessità di rispondere al problema del dualismo economico tra le regioni del sud e del

---

<sup>32</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un'analisi regionale del Jobs Act*, 2017.

<sup>33</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

nord Italia diventava una questione di grande rilevanza. Tra il 2008 e il 2014, nelle regioni del meridione la produzione manifatturiera ha subito una contrazione del 33% circa, a fronte di una riduzione del 14,2% per le regioni settentrionali. La crisi economica ha quindi contribuito ad un peggioramento della condizione di forte polarizzazione economica che contraddistingueva il territorio italiano. Nel 2015, con una crescita dello 0,8% del PIL nazionale, la zona meridionale del territorio ha registrato una crescita intorno allo 0,1%.<sup>34</sup> Le ragioni di questo accentuato dualismo vanno rintracciate in due elementi principali: la debolezza della domanda aggregata e il declino degli investimenti produttivi.<sup>35</sup>

Fra il 2008 e il 2014, i consumi delle famiglie meridionali si sono ridotti di circa il doppio rispetto a quanto osservato nel resto del paese. Nello stesso periodo di tempo, il declino degli investimenti ha raggiunto il suo apice nel sud Italia, registrando una contrazione del 38% circa. Tale contrazione al meridione ha condizionato tutti i settori, con quello manifatturiero che è stato il più colpito, registrando una riduzione degli investimenti di circa il 59%. Dal punto di vista occupazionale invece, dall'inizio della crisi, circa 576.000 posti di lavoro sono andati persi nel mezzogiorno<sup>36</sup>, aggravando le criticità strutturali che già contraddistinguevano il mercato del lavoro al sud. In particolare, si registra una tendenza alla persistenza della disoccupazione, con flussi di uscita lenti e quote elevate di disoccupazione di lungo periodo, una bassa partecipazione al lavoro di donne e giovani e un'elevata instabilità delle posizioni lavorative, con maggiore incidenza di contratti temporanei. In prospettiva storica, lungo oltre due decenni, gli indicatori del Mezzogiorno risultano sistematicamente peggiori rispetto a quelli del Nord;

I dati testimoniano come la contrazione della produzione industriale successiva alla grande recessione è stata più profonda, prolungata e diffusa nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, producendo effetti che hanno oltrepassato la fase congiunturale e assunto carattere strutturale. La lunghezza della crisi, la riduzione delle risorse per

---

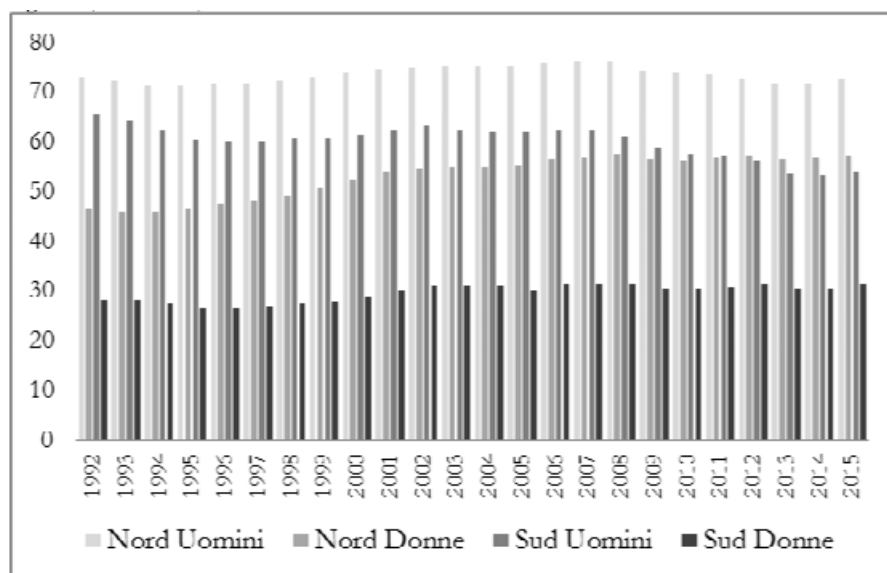
<sup>34</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un'analisi regionale del Jobs Act*, 2017.

<sup>35</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un'analisi regionale del Jobs Act*, 2017.

<sup>36</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un'analisi regionale del Jobs Act*, 2017.

infrastrutture materiali e sociali e il calo della domanda interna hanno indebolito in modo significativo l'apparato economico meridionale, comprimendo investimenti, capacità tecnologica e tenuta occupazionale. Ne è derivata una divergenza regionale più marcata, con il Sud colpito da un doppio vincolo: shock macroeconomici più intensi e minore resilienza dei sistemi locali di produzione. L'introduzione del Jobs Act, con il contratto a tutele crescenti e il tentativo di ridurre incertezza e contenzioso nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato, mira a ricomporre il dualismo tra segmenti protetti e segmenti precari del mercato del lavoro, riattivando gli incentivi all'investimento reciproco tra impresa e lavoratore. Tuttavia, gli effetti di una riforma prevalentemente micro-istituzionale dipendono in modo cruciale dall'ambiente in cui si applica. Dove domanda, dimensione media d'impresa, accesso al credito e servizi per l'impiego sono più solidi, la riforma può favorire conversioni a tempo indeterminato, riduzione del contenzioso e investimenti in formazione. Dove, invece, prevalgono imprese piccole, vincoli finanziari e volatilità della domanda, più spesso nel Mezzogiorno, l'incentivo a stabilizzare può risultare attenuato.

Figura 2.4. Tasso di occupazione per genere e macroregione (2008-2015).



Fonte: adattamento da Fana et al. (2016).

Supportando quanto detto, il grafico 2.4 mostra i trend dell'occupazione di donne e uomini per macro-regioni, mettendo in luce la struttura duale del mercato del lavoro italiano con la sua polarizzazione tra nord e sud.

### **Capitolo 3**

#### **Effetti del “Jobs Act” sul mercato del lavoro: evidenza empirica**

Il percorso ricostruito ha mostrato come l'introduzione del Jobs Act si collochi al termine di un tragitto regolatorio preciso e di come il contesto economico ne abbia influenzato l'origine normativa, definendone gli scopi e gli obiettivi. La creazione di un'immagine accurata del rapporto tra Jobs Act e mercato del lavoro era dunque necessaria allo scopo di introdurre forme di valutazione sugli effetti della riforma. In questo capitolo cercheremo di concentrarci nella visualizzazione delle conseguenze che il Jobs Act ha avuto sul tessuto dell'economia del lavoro in Italia, ridiscutendo, alla luce dei dati, i nessi esplorati nei capitoli precedenti. In altre parole, per pronunciarci sull'impatto della riforma, riprenderemo le piattaforme tematiche su cui abbiamo fondato la ricerca dei capitoli precedenti e giudicheremo i risultati ottenuti dal Jobs Act in funzione dei suoi obiettivi, che, come abbiamo ribadito più volte, sono interconnessi ai problemi che il mercato del lavoro italiano presentava. Prima di fare questo però, occorre soffermarci su altri aspetti relativi al Jobs Act, in quanto elementi fondamentali per comprenderne gli effetti. Gli aspetti su cui è necessario focalizzarsi sono principalmente due: le disposizioni della legge di stabilità del 2015, che precedono l'attuazione della riforma e che contribuiscono alla diffusione della nuova forma contrattuale a tutele crescenti, e i *voucher*, strumenti già introdotti dalla legge Biagi del 2003 ma il cui uso il Jobs Act contribuisce ad estendere. In particolare, la Legge di stabilità del 2015 prevedeva che le imprese, che avessero avviato un nuovo rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il 2015, avevano diritto all'esenzione dei contributi sociali per un massimo di 8.060 euro.<sup>37</sup> Questa disposizione aveva l'obiettivo specifico di stimolare l'uso del contratto a tempo indeterminato, specie nella veste di quello a tutele crescenti, attraverso un sistema di incentivi fiscali. La particolarità di questa disposizione era relativa al fatto che, a differenza di misure analoghe precedenti, non fosse legata a nessun termine di condizionalità nell'uso. Che il contratto fosse usato per assumere giovani, lavoratori in fasce colpite della polarizzazione del mercato o categorie meno vulnerabili, il sistema di incentivi si

---

<sup>37</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

sarebbe in ogni caso attivato. La differenza con disposizioni passate, che introducevano strutture di esenzione a scopo di incoraggiamento, è chiara: l'inesistenza di un parametro di condizionalità nel riconoscimento di incentivi fiscali, utile a guidare le imprese verso l'assunzione di categorie più vulnerabili. Ritorneremo su questo aspetto del combinato disposto Jobs Act – incentivi molto spesso, soprattutto evidenziando la reciproca dipendenza delle due discipline. Per *voucher*, invece, intendiamo i buoni lavoro utilizzati come strumento non contrattuale per forme di pagamento in lavori occasionali e accessori. Tali strumenti non assicurano nessuna copertura previdenziale e sono attivi in situazioni di retribuzione oraria pari a 7,5 euro.<sup>38</sup> Il fenomeno dei *voucher* si innesta nella disciplina del Jobs Act perché quest'ultima, attraverso l'aumento del tetto massimo del reddito percepibile da ogni singolo lavoratore occasionale, contribuisce a favorirne l'utilizzo. Sul fenomeno dei *voucher* torneremo per mostrare come la nuova disciplina del Jobs Act ne abbia influenzato la diffusione, in particolare in relazione al lavoro giovanile.

### **3.1 Obiettivi, perimetro e metodo dell'analisi sugli effetti del Jobs Act**

Addentriamoci nell'analisi degli effetti del Jobs Act, correlandoli ai temi esplorati nel capitolo precedente. Ci focalizzeremo sulla questione della disoccupazione, della polarizzazione economica del territorio e dedicheremo particolare attenzione alla questione del precariato, anche nella dimensione giovanile, questo perché, alla luce di quanto detto, la struttura del contratto a tutele crescenti ha l'esplicito obiettivo di recuperare forme di rapporto lavorativo standard e rispondere al carattere duale assunto dal mercato del lavoro italiano. In particolare, valuteremo se la disciplina del contratto a tutele crescenti abbia o meno garantito una riduzione del lavoro temporaneo, contribuendo all'innescio di quel meccanismo di reciproco investimento tra lavoratore e impresa nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Riassumendo brevemente la connessione che avevamo rintracciato e discusso ampiamente nei capitoli precedenti, il contratto a tutele crescenti si manifesta come tentativo di far leva sul sistema di incentivi del rapporto di lavoro standard, premiando

---

<sup>38</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act*, 2017.

gradualmente, con tutele crescenti in funzione del processo di fidelizzazione, il lavoratore assunto. In questo modo si cerca di riattivare il meccanismo di investimento reciproco e conseguentemente raggiungere livelli di produttività più alta per occupato. Il sistema del contratto a tutele crescenti si fonda su una revisione dei costi di licenziamento previsti dalla disciplina dell'articolo 18. Infatti, con la nuova tipologia di contratto, nel momento dell'assunzione, l'impresa paga un costo di licenziamento basso, il quale cresce gradualmente al crescere della *seniority*. Questi elementi, correlati all'eliminazione dell'obbligo di riassunzione e al disincentivo "della via giuridica"<sup>39</sup>, avrebbero come effetto previsto quello di incoraggiare le assunzioni, promuovendo la stabilità del rapporto di lavoro (cap. 2). Dunque, gli obiettivi della riforma vanno inquadrati in un'ottica di riduzione del precariato e della disoccupazione. In questo senso, indirizzeremo la nostra ricerca indulgiando sulla correlazione empirica tra Jobs Act e uso delle diverse forme contrattuali in relazione ai livelli di occupazione. Si sceglierà di utilizzare orizzonti temporali differenti: in primo luogo, si utilizzerà una prospettiva di breve periodo, che terrà conto degli effetti della riforma nei momenti strettamente successivi ad essa, in secondo luogo, si adotterà una prospettiva basata su un periodo di tempo più lungo, corrispondente ad un arco temporale di più anni.

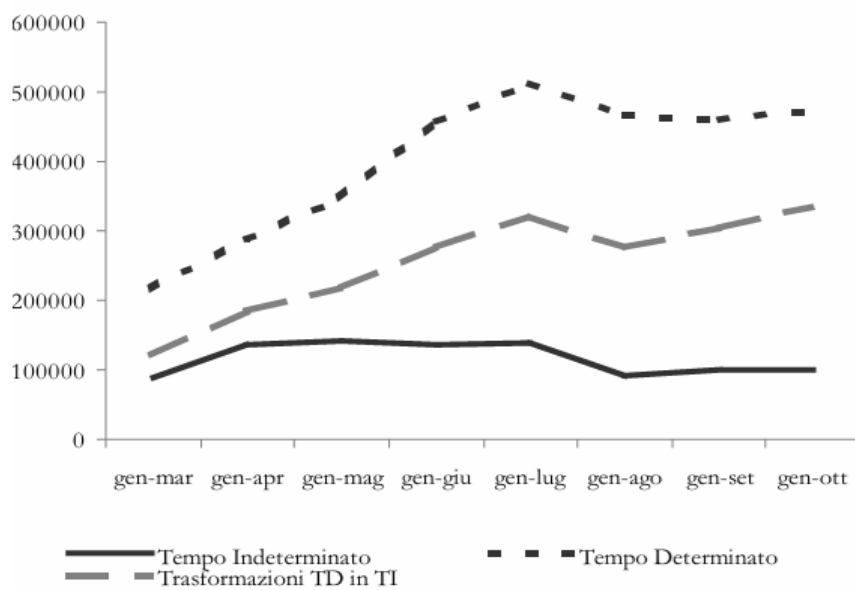
### **3.2 Dopo l'introduzione: risultati a caldo tra incentivi e contratti (2015–2016)**

Iniziamo a esplorare le prime conseguenze che il Jobs Act ha prodotto nel tessuto dell'economia del lavoro in Italia nel periodo strettamente successivo alla sua introduzione. Nel 2015, tra gennaio e ottobre, i nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato si attestano intorno al 17% del totale e, a fronte di un andamento costante del trend dei contratti a tempo indeterminato, la dinamica dei contratti temporanea si rafforza (fig. 3.1).

Figura 3.1. Rapporti di lavoro netti cumulati per tipologia contrattuale, gennaio-ottobre 2015

---

<sup>39</sup> G. RODANO, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act*, 2015.

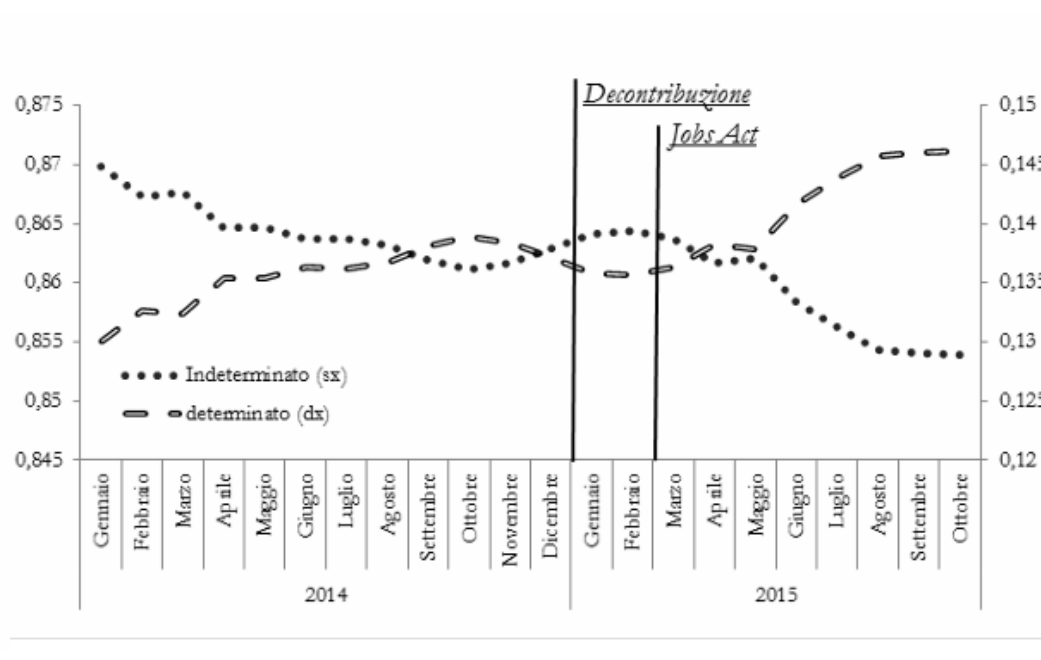


Fonte: Inps.

Crescono, nello stesso intervallo di tempo, anche le trasformazioni dei contratti da temporanei a permanenti e si registra un effetto positivo nella dinamica delle nuove attivazioni di contratti a tempo indeterminato. Il confronto statistico tra il numero di cessazioni e attivazioni del 2013 e quelle del 2015, mostra come l'aumento netto di contratti sia dovuto principalmente alla dinamica delle attivazioni. Inoltre, nel 2015, a fronte dell'effetto positivo nell'uso dei contratti permanenti, si registra una diminuzione, rispetto all'anno precedente, dell'1,5% nella dinamica retributiva per i neoassunti a tempo indeterminato.<sup>40</sup> Però, durante il periodo che va da marzo ad ottobre del 2015, l'elemento centrale è quello relativo alla crescita dei contratti temporanei, quelli la cui diffusione il Jobs Act intendeva arrestare. Infatti, guardando i dati sulla forza lavoro di quel periodo, la dinamica occupazionale mostra un aumento dei lavoratori a termine sul totale dei lavoratori dipendenti.

<sup>40</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

Figura 3.2. Distribuzione occupati per tipologia contrattuale.



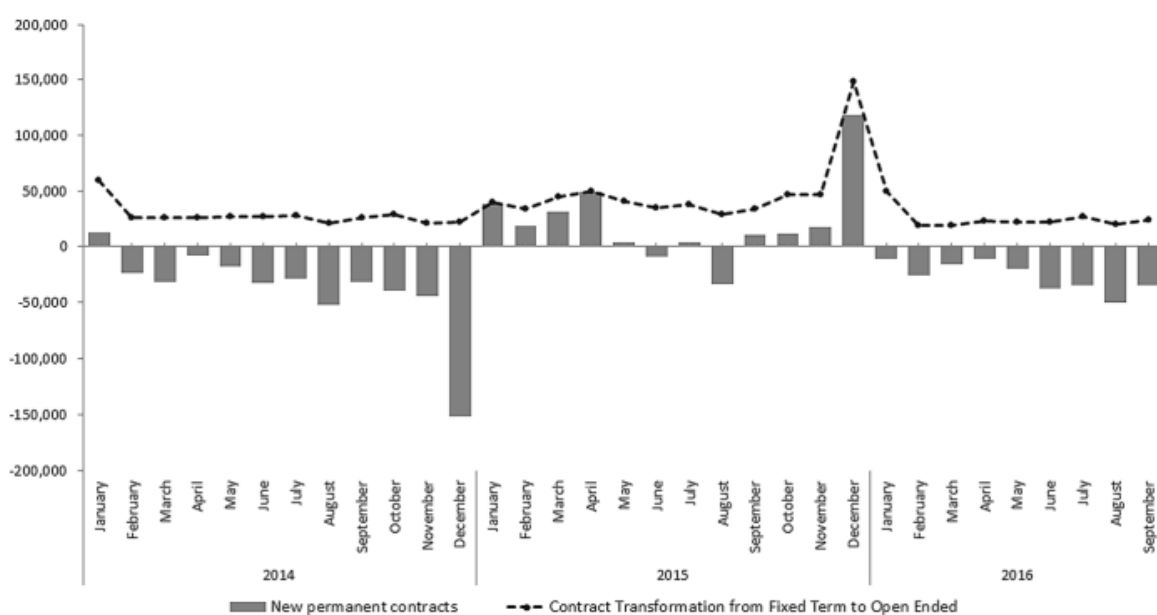
Fonte: Istat.

Come si osserva in figura, la quota di contratti a tempo indeterminato mostra un aumento deciso nel quarto trimestre del 2014 e continua ad aumentare dopo gennaio 2015, a seguito dell'introduzione del sistema di decontribuzione previsto dalla legge di bilancio. Va sottolineato che nel primo trimestre del 2015 si osserva un momento positivo per la stabilità occupazionale in Italia, con la quota di contratti a tempo indeterminato che supera quella a termine. La tendenza, però, si inverte a partire da marzo 2015, successivamente all'entrata in vigore del Jobs Act. Osserviamo nel secondo e nel terzo trimestre del 2015 un calo decisivo nell'uso dei contratti permanenti e una crescita, invece, di quelli a termine. Gli elementi appena rintracciati contribuiscono alla costruzione di un'immagine, almeno nel periodo strettamente successivo alla riforma, basata su una crescita della quota di lavoro a tempo indeterminato come dipendente dal sistema di incentivi previsti dalla legge di bilancio del 2015. In ogni caso, nonostante i buoni risultati mostrati nel primo trimestre del 2015, l'obiettivo di impattare in maniera decisiva sul mercato del lavoro, riducendo il numero di contratti temporanei e aumentando il numero di quelli indeterminati, non sembra, almeno nel breve periodo, raggiunto. I dati confermano tale osservazione, registrando come delle 84 mila unità di occupati

aggiuntivi dei primi dieci mesi del 2015, solo duemila siano a tempo indeterminato.<sup>41</sup> Anche ampliando, dal punto di vista temporale, il nostro modello di osservazione, espandendo gli orizzonti dei dati raccolti fino al mese di settembre del 2016, è possibile osservare una dinamica dei contratti a tempo indeterminato che si fonda unicamente su due principali picchi di crescita: quello nel primo trimestre del 2015, che abbiamo già osservato, e quello nel mese di dicembre dello stesso anno.

Figura 3.3. Nuovi contratti a tempo indeterminato e trasformazioni contrattuali nel 2015 e gennaio 2016.

Fonte dati: Inps.



Come mostra la figura, a fronte dei due principali momenti di crescita, si registra una sostanziale perdita di occupazione a tempo indeterminato durante il mese di agosto 2015 e durante tutto il periodo che va da gennaio a settembre del 2016. Per completare l'elaborazione di questo quadro, occorre specificare che il sistema di decontribuzione, introdotto dalla legge di bilancio del 2015, prevedeva una riduzione degli sgravi fiscali a partire dall'inizio del 2016.<sup>42</sup> Quest'informazione, alla luce dei dati raccolti, ci permette di comprendere più approfonditamente la dinamica dei contratti permanenti, spiegando il loro forte aumento durante l'ultimo mese del 2015. Le imprese avrebbero

<sup>41</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

<sup>42</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

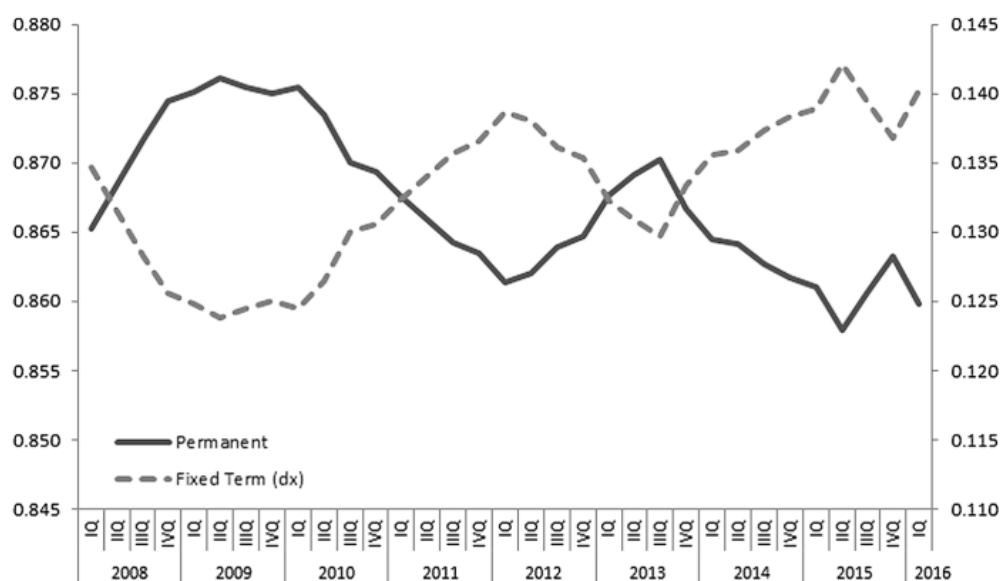
aumentato in modo così deciso l'uso dei contratti a tutele crescenti durante il mese di dicembre 2015, allo scopo di assicurarsi gli incentivi fiscali previsti dalla legge di bilancio, cui non sarebbe stato più possibile accedere in modo integrale a partire dall'inizio del 2016. Anche i dati raccolti su un bacino temporale più ampio finiscono quindi per suggerire le stesse conclusioni sul funzionamento e sugli effetti della riforma: dipendenza con il sistema di decontribuzione e difficoltà nel contrastare la diffusione del lavoro precario. La stessa dinamica degli incentivi aiuta a capire la natura episodica degli scostamenti favorevoli alla stabilità, permettendo di osservare il grafico in figura 3.3 con piena consapevolezza critica. Nel 2015, con l'esonero contributivo pieno, si registra un repentino aumento delle posizioni permanenti e delle trasformazioni verso l'indeterminato, ma nel 2016 il ciclo finisce per spegnersi rapidamente e, ridotti gli incentivi, il tempo determinato torna ad allargare la sua impronta sullo stock occupazionale.

Osservando i dati, emerge un altro aspetto preoccupante relativo alla quota di occupazione temporanea raggiunta durante il 2015. Attestandosi come la più alta dall'inizio del processo di riforma (1997–2015), il tasso di lavoro a termine raggiunge il 14%<sup>43</sup>, manifestando la difficoltà del Jobs Act nel raggiungere gli obiettivi prefissati. Il grafico in figura 3.4, mostrando l'andamento del tasso di occupazione permanente e temporanea dal 2008 al 2016, conferma tale preoccupante conseguenza, registrando, coerentemente con le riflessioni precedenti, un picco di contratti temporanei tra il secondo e il terzo quadrimestre del 2015.

---

<sup>43</sup>M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act*, 2017.

Figura 3.4. Quota di occupazione a tempo indeterminato e determinato sul totale dei dipendenti nel tempo. *Fonte: Istat.*

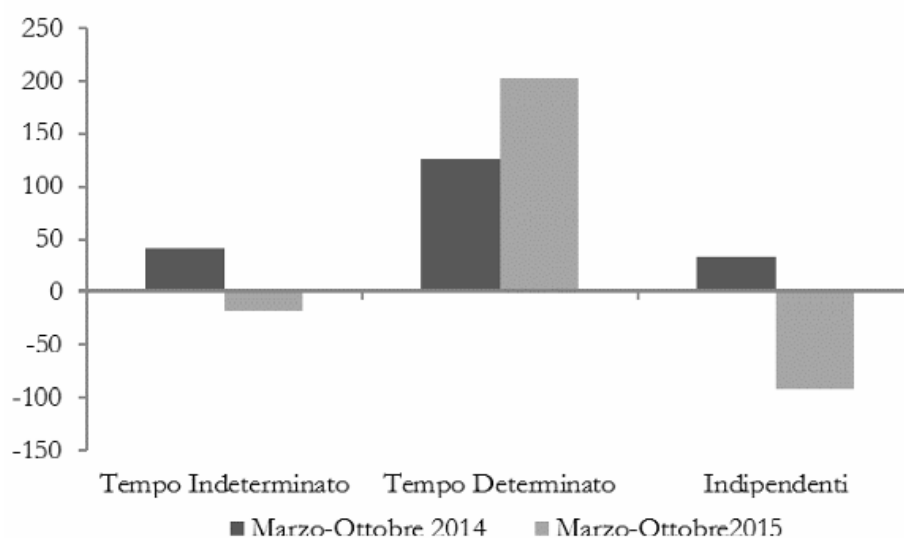


Se riconsideriamo il dato sulla nuova occupazione cumulato da marzo ad ottobre del 2015, il numero di nuovi dipendenti a tempo indeterminato è addirittura negativo, registrando una perdita di 18 mila unità!<sup>44</sup> Confrontato con il 2014 il dato sulla precarietà risulta essere ancor più scoraggiante. Infatti, come mostra la figura, nello stesso range temporale considerato, il numero di nuovi occupati a tempo indeterminato nel 2014 era strettamente positivo, con 42 mila nuove unità, mentre si registrava un numero inferiore di nuovi occupati a termine.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

<sup>45</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

Figura 3.5. Nuovi occupati per tipologia contrattuale, marzo-ottobre 2014 vs 2015 (in migliaia).



Fonte: Istat.

Dopo aver costruito un sistema di informazioni accurato per visualizzare gli effetti del Jobs Act in relazione al fenomeno del precariato, ampliamo la nostra prospettiva sull'argomento approfondendo lo studio sulla diffusione delle tipologie di contratto in funzione della dimensione giovanile e della dimensione territoriale, due temi di cui abbiamo già accennato l'importanza nel secondo capitolo.

### 3.3 Giovani, occupazione e voucher nel 2015: segnali critici dopo la riforma

Abbiamo più volte ribadito che una delle conseguenze principali della polarizzazione del mercato del lavoro italiano, tra uso di contratti temporanei e permanenti, era legata alla precarietà per le fasce più giovani della popolazione. Se l'obiettivo principale del Jobs Act, tra i tanti che abbiamo rintracciato, era quello di trovare una risposta al carattere duale del mercato del lavoro, allora la disciplina emergeva anche come un tentativo di risoluzione del problema della precarietà giovanile. In realtà, però, i dati del periodo strettamente successivo all'entrata in vigore della riforma sembrano raccontare, nell'incremento occupazionale di quel momento, di una distribuzione iniqua nell'uso dei contratti temporanei, con penalizzazione delle fasce più giovani. In particolare, si osserva un incremento occupazionale a tempo indeterminato per la

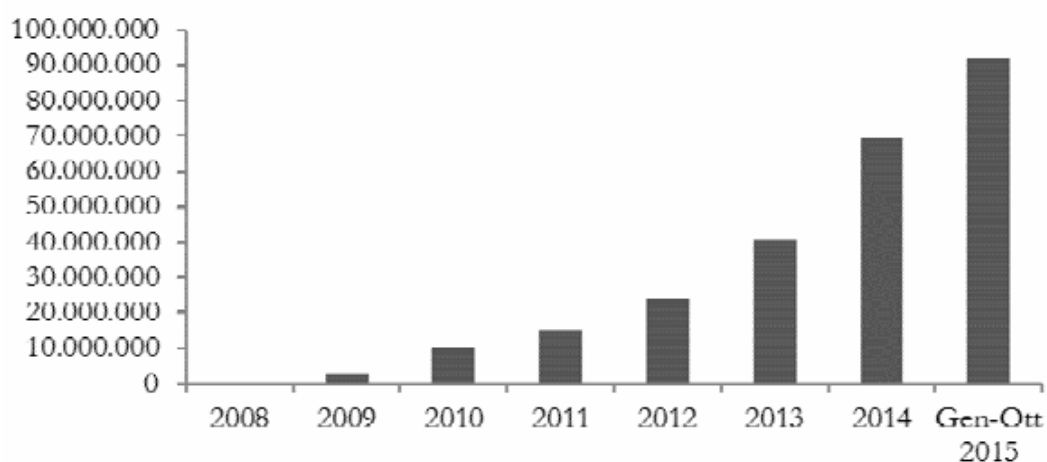
coorte d'età over 45, mentre per i giovani, tra i 15 e 34 anni, si registra un aumento dell'occupazione a termine. A ottobre del 2015, il tasso di occupazione giovanile è circa al 15%, mentre quello di disoccupazione si attesta intorno al 40%<sup>46</sup>. Inoltre, l'evidenza statistica mostra come l'occupazione giovanile rimanga fondamentale ancorata all'utilizzo di strumenti contrattuali temporanei. Stando ai seguenti dati, sembrerebbe che il Jobs Act abbia parzialmente contraddetto gli scopi dichiarati inizialmente, non riuscendo a contrastare efficacemente il fenomeno della precarietà giovanile. Inoltre, Il problema qui discusso, relativo alla disoccupazione e alla precarietà nel mondo dei giovani, finisce per intrecciarsi con elementi della riforma, esplorati in precedenza, relativi all'espansione della disciplina sui *voucher*. I *voucher*, buoni di lavoro, permettono la regolarizzazione del lavoro accessorio occasionale e, attraverso un aumento del tetto massimo del reddito percepibile da ogni singolo lavoratore occasionale, il Jobs Act ne favorisce la diffusione. Nei primi dieci mesi del 2015 sono stati venduti, con una crescita annua che supera il 70%, oltre 91 milioni di *voucher*.<sup>47</sup> Il grafico nella figura 3.6 mostra la diffusione di questo strumento contrattuale per il lavoro accessorio, registrando una preoccupante crescita nel periodo che va da gennaio ad ottobre del 2015.

---

<sup>46</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

<sup>47</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

Figura 3.6. Serie storica *voucher* venduti.



Fonte: Inps.

C'è da considerare che le fasce più giovani della popolazione sono state quelle più coinvolte nella crescita della diffusione dei *voucher*, mentre per le coorti meno giovani questo strumento risulta maggiormente limitato, specialmente per la quota di lavoratori over 55.<sup>48</sup>

### 3.4 Effetti sul problema di polarizzazione regionale

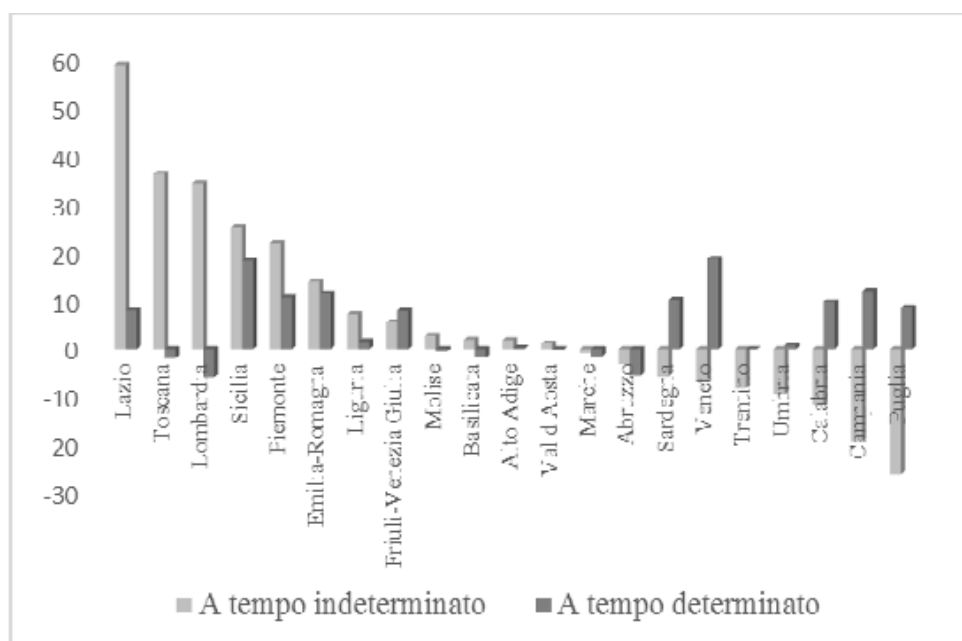
Abbiamo osservato come la diffusione della nuova formula contrattuale, prevista dal Jobs Act, sia stata fondamentale alimentata e supportata dalla politica di decontribuzione introdotta dalla legge di stabilità del 2015. Abbiamo sottolineato come tale sistema di decontribuzione, valido durante il 2015 e solo parzialmente durante il 2016, fosse basato sull'introduzione di incentivi fiscali per le imprese che avessero deciso di adottare il contratto a tutele crescenti come strumento di assunzione. Tali incentivi, basati su sgravi fiscali, non erano legati a nessun termine di condizionalità nell'uso e venivano riconosciuti all'impresa indipendentemente dalla tipologia di lavoratore che assumevano, a prescindere quindi dalle sue eventuali condizioni di vulnerabilità. L'esclusiva condizione che era necessario rispettare per accedere alla

<sup>48</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act*, 2015.

decontribuzione era assumere attraverso l'utilizzo del contratto a tutele crescenti. Da questo punto di vista, la scelta di fornire incentivi privi di condizionalità non sembra favorire una risposta adeguata ai problemi di polarizzazione economica tra regioni messo in luce nel capitolo precedente. È dunque corretto stimolare la discussione sulla relazione tra contratto a tutele crescenti e problema della polarizzazione regionale, domandandoci come e in che misura il Jobs Act abbia risposto ad uno dei problemi strutturali dell'economia del lavoro in Italia.

Nel corso del 2015, si osserva in Italia una sostanziale eterogeneità fra le regioni nelle performance occupazionali. La figura aiuta a comprendere le differenze nella crescita occupazionale per tipologia di contratto tra le diverse regioni di Italia. In particolare, si evidenzia come per il Lazio, la Toscana e la Lombardia l'incremento occupazionale ha riguardato assunti a tempo indeterminato, mentre per alcune regioni del meridione, Puglia, Campania e Calabria, l'unico incremento occupazionale ha riguardato i lavoratori con contratti a tempo determinato. Questo risultato conferma la debolezza del tessuto del mercato del lavoro nel meridione, ribadendo una polarizzazione tra nord e sud presente anche precedentemente.

Figura 3.7. Variazione occupati per tipologia contrattuale - migliaia di unità.



Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT LFS.

Guardando al totale degli occupati, invece, emerge che le maggiori crescite occupazionali si sono verificate in Lazio, Sicilia, Toscana e Lombardia, mentre le peggiori in Puglia, Umbria, Abruzzo e Campania.<sup>49</sup>

Se fondiamo la nostra ricerca regionale sulla scomposizione dei risultati appena evidenziati per classi di età, osserviamo una situazione analoga a quella che abbiamo registrato nel paragrafo precedente, relativo al precariato nella dimensione del lavoro giovanile. Infatti, l'analisi della composizione per classi di età dei nuovi occupati mostra come una quota importante di questa sia composta da individui fra i 55 e i 64 anni. Invece, nelle regioni in cui l'occupazione si è ridotta, la fascia più colpita risulta essere quella di coloro fra i 25 e i 54 anni.<sup>50</sup>

### **3.5 Estendere l'orizzonte al 2019: evidenze cumulative su precarietà, disoccupazione e composizione per età**

Per approfondire il discorso impostato in questo capitolo, cerchiamo di espandere il nostro bacino di informazioni, allungando il periodo di osservazione temporale degli effetti del Jobs Act sull'economia del lavoro. Se prima abbiamo osservato gli effetti del contratto a tutele crescenti dalla sua introduzione ai primi trimestri del 2016, caliamo ora la nostra ricerca in un bacino temporale più ampio, per favorire la costruzione di un'immagine di lungo respiro sulle conseguenze del Jobs Act. Se valutiamo la dinamica della precarietà in Italia considerando un range temporale che va dall'introduzione della riforma fino al 2019, i risultati sembrano suffragare e supportare, a volte accentuandole, le conclusioni a cui siamo giunti osservando i precedenti dati, fondati su un intervallo di tempo molto più ristretto. Tra il 2014 e il 2019 l'aumento dei dipendenti stabili si attesta intorno al 3,7%, mentre la componente dei dipendenti a termine cresce del 33,8%.<sup>51</sup>

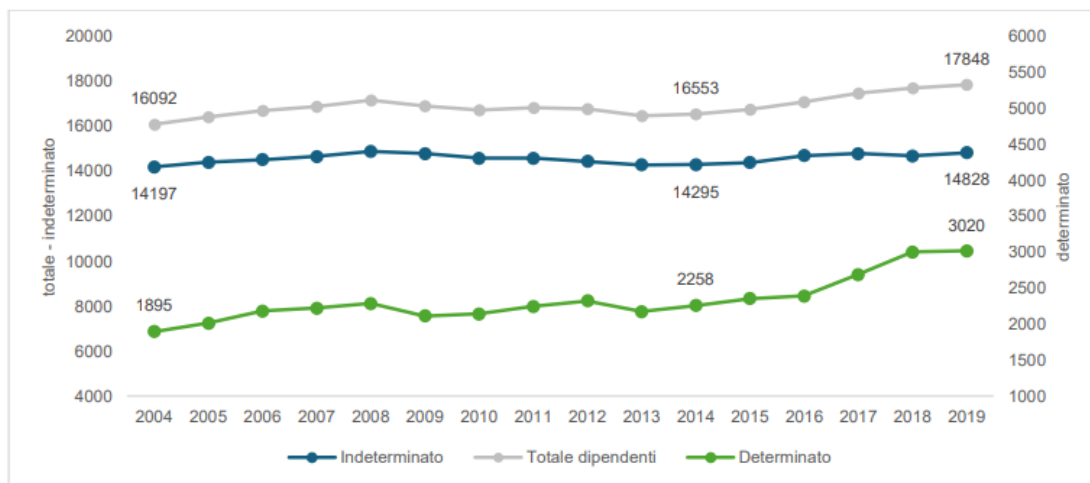
---

<sup>49</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un'analisi regionale del Jobs Act*, 2017.

<sup>50</sup> M. FANA, D. GUARASCIO, V. CIRILLO, *La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un'analisi regionale del Jobs Act*, 2017.

<sup>51</sup> G. FERRUCCI, V. TATI, *Dieci anni di Jobs Act: i numeri del lavoro*, 2025.

Figura 3.8. Dipendenti per tipo di contratto (in migliaia).



Fonte: Istat, serie ricostruita

La lettura di questi dati è scoraggiante per una riforma che, come abbiamo ribadito costantemente, aveva l’obiettivo di contrastare il fenomeno della precarietà. La crescita del lavoro con contratti a tempo determinato ha ovviamente generato, come si può osservare nel grafico in figura 3.8, un aumento del peso degli occupati a termine sul totale dipendenti, raggiungendo, nel 2019, circa il 17%.<sup>52</sup> Dal grafico in figura si può facilmente osservare come l’andamento del lavoro a termine ha conosciuto una crescita considerevole negli anni 2017 e 2018.

Anche relativamente alle condizioni del lavoro giovanile, riconosciuto come uno dei temi di focalizzazione principale della riforma, le cose non sembrano migliorare se si osservano i dati dal 2014 al 2019. Infatti, in questo periodo, l’andamento dell’occupazione giovanile conferma un aggravarsi della segmentazione, più che un suo superamento. Se guardiamo agli under 35, i contratti a tempo determinato crescono con forza, mentre quelli stabili arretrano. Tra il 2014 e il 2019 i giovani con un contratto a tempo determinato aumentano del 31,3%, mostrando come il tentativo della riforma di riportare i giovani dentro traiettorie occupazionali durature e progettuali non abbia prodotto i risultati previsti.<sup>53</sup> L’ingresso dei giovani nel mercato continua a passare prevalentemente per il tempo determinato, e la “nuova stabilità” promessa dal contratto a tutele crescenti non attecchisce dove avrebbe dovuto farlo di più, cioè tra i

<sup>52</sup> G. FERRUCCI, V. TATI, *Dieci anni di Jobs Act: i numeri del lavoro*, 2025.

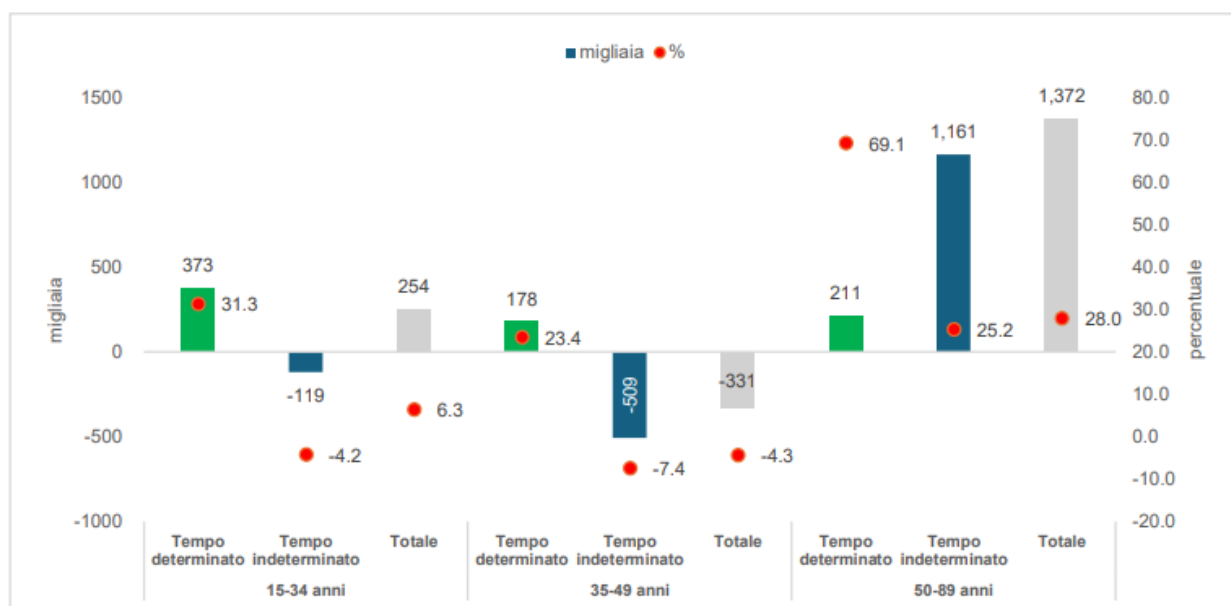
<sup>53</sup> G. FERRUCCI, V. TATI, *Dieci anni di Jobs Act: i numeri del lavoro*, 2025.

neo inseriti. Il quadro si comprende meglio se lo si colloca dentro la dinamica complessiva dei rapporti di lavoro. Infatti, l'elaborazione di questo parziale fallimento nella gestione del lavoro giovanile è aiutata dalla riconsiderazione dei dati, esplorati precedentemente, sulla crescita dell'occupazione dipendente, traghettata principalmente dal lavoro a termine. Infatti, proprio la componente giovane, sarebbe quella più esposta alle forme contrattuali deboli, subendo così in modo maggiore l'espansione del lavoro precario. Scomponendo per età, la fotografia diventa ancora più eloquente: la quota di dipendenti a termine sul totale dei dipendenti under 35, dopo un decennio già in ascesa, guadagna ulteriori sette punti tra il 2014 e il 2019 e raggiunge il 36,7%, mentre le corrispondenti quote tra gli adulti di mezza età e tra gli over 50 rimangono molto più contenute.<sup>54</sup> Ne deriva un doppio effetto: da un lato, la precarietà si concentra dove dovrebbe esserci più accumulazione di capitale umano e più investimento in prospettive; dall'altro, si accentua il divario generazionale, perché la stabilità cresce soprattutto tra gli over 49, mentre i giovani restano intrappolati in sequenze ripetute di rapporti a termine. La figura sollecita lo sviluppo di riflessioni nella direzione appena tracciata, raccontando di un progressivo invecchiamento della platea degli occupati, traducendosi, in considerazione di una variazione del peso dell'occupazione a termine, in una dilatazione della distanza tra giovani e anziani.

---

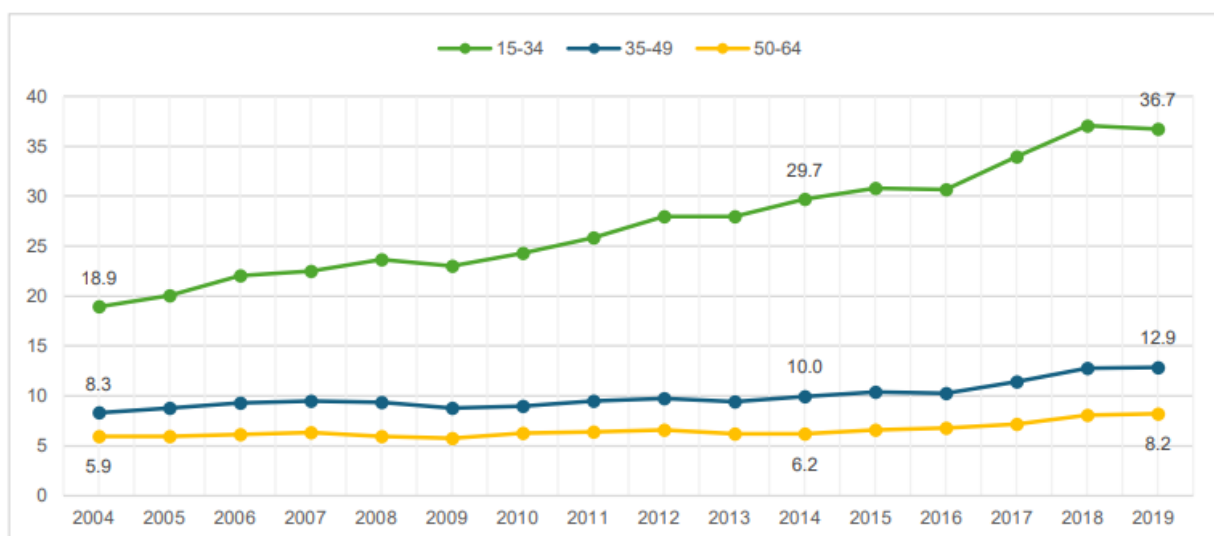
<sup>54</sup> G. FERRUCCI, V. TATI, *Dieci anni di Jobs Act: i numeri del lavoro*, 2025.

Figura 3.9. Variazioni dipendenti per classe di età nel periodo 2014-2019.



Fonte: Istat, serie ricostruita

Figura 3.10. Percentuale dipendenti a tempo determinato sul totale dipendenti per classe di età.



Fonte: Istat, serie ricostruita

Il grafico nella figura 3.10 riassume, con grande chiarezza visiva, ciò che abbiamo ampiamente discusso precedentemente: a partire dai primi anni Duemila e, soprattutto, nel quinquennio 2014-2019, la quota di dipendenti a tempo determinato cresce lungo tutte le classi d'età, ma lo fa in misura marcatamente più intensa tra i 15-34 anni. Il grafico (fig. 3.10) mostra una chiara fotografia di una porta d'ingresso al lavoro che,

per i giovani, resta sistematicamente “a termine” più che “a tutele”, nonostante l’introduzione del Jobs Act. Nel grafico 3.10, infatti, la linea della classe d’età 15-34 mostra un andamento crescente già a partire dai primi anni duemila per poi registrare una decisa accelerata dal 2014 al 2019, la percentuale di dipendenti a tempo determinato cresce di sette punti percentuali in soli 5 anni. In parallelo, dimostrazione che la precarietà non è un fenomeno esclusivamente giovanile, la quota di contratti a termine cresce tra il 2014 e il 2019 anche tra i 35-49enni, dal 10,0% al 12,9%, e tra i 50-64enni, dal 6,2% all’8,2%. Il grafico in figura 3.10 mostra un forte potere esplicativo anche nel visualizzare gli effetti transitori degli incentivi della legge di stabilità. Infatti, il comportamento non lineare che mostra l’andamento della quota di contratti a termine, con la sua breve attenuazione della crescita negli anni immediatamente successivi al Jobs Act, è il riflesso dell’esonero contributivo del 2015 e, in misura inferiore, del 2016. Inoltre, il grafico (fig. 3.10), riassumendo i dati sulla diffusione del contratto a termine e intrecciandoli con quelli relativi al lavoro precario nella dimensione giovanile, si incontra perfettamente con una piattaforma di giudizio di merito intorno alla disciplina del Jobs Act e dei suoi effetti, lasciando lo spazio per strutturare una valutazione complessiva.

Le statistiche presentate mostrano come, sia nel breve periodo, cioè nel momento strettamente successivo alla sua introduzione, sia in uno spazio temporale più largo, considerando i suoi primi cinque anni di vita, la riforma del lavoro fondata sull’introduzione del contratto a tutele crescenti non sia riuscita a produrre l’impatto desiderato sui caratteri della domanda di lavoro nell’economia italiana, non riuscendo a contrastare il fenomeno del lavoro precario. Dalle informazioni raccolte in questo capitolo è possibile notare l’emergere di una propensione del mercato evidentemente orientata verso le posizioni a termine, “una propensione sistemica che attiene verosimilmente alla struttura del tessuto produttivo e alla dimensione competitiva maturata nei 20 anni precedenti”<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> G. FERRUCCI, V. TATI, *Dieci anni di Jobs Act: i numeri del lavoro*, 2025.

### **3.6 Riflessioni conclusive sui dati raccolti**

Muovendo dal contesto normativo che ne ha preceduto l'adozione, abbiamo osservato come la riforma puntasse a riattivare il circuito "virtuoso" del lavoro standard, facendo leva sul contratto a tutele crescenti per incentivare l'investimento reciproco tra impresa e lavoratore, e, conseguentemente, contrastare la precarietà e il dualismo del mercato del lavoro. La logica che ha alimentato l'introduzione della nuova forma contrattuale prevista dal Jobs Act era abbassare il costo di licenziamento iniziale (e il contenzioso, con l'eliminazione dell'obbligo generalizzato di reintegro) per rendere più appetibile l'assunzione a tempo indeterminato e, nel tempo, far crescere le tutele con l'anzianità, così da ricostruire carriere, fiducia e produttività. L'evidenza empirica che è stata proposta, tuttavia, racconta una traiettoria differente. Nel brevissimo periodo, l'incremento dei rapporti stabili, soprattutto nel primo trimestre del 2015 e, poi, nel dicembre dello stesso anno, appare strettamente dipendente dal sistema di decontribuzione introdotto dalla legge di stabilità 2015. La dinamica delle attivazioni e delle trasformazioni verso l'indeterminato si rafforza proprio quando l'incentivo è pienamente operativo e registra, simmetricamente, un rapido raffreddamento quando l'agevolazione viene ridotta a inizio 2016. Allargando lo sguardo oltre l'impatto di breve periodo, la valutazione degli effetti dal 2014 al 2019 restituisce un'immagine più nitida. Infatti, nel quinquennio considerato, l'aumento dei dipendenti a termine risulta largamente superiore a quello dei dipendenti stabili: la quota di lavoro temporaneo sul totale dipendenti si espande e, negli anni 2017-2018, accelera ulteriormente, attestandosi poi su livelli elevati nel 2019. Questo risultato mostra come la riforma non sia riuscita a invertire la composizione della domanda di lavoro che resta strutturalmente orientata verso il tempo determinato. Particolarmente rilevante, e coerente con l'impianto del capitolo, è l'esito sul lavoro giovanile. Qui l'intento della riforma avrebbe dovuto esprimersi con maggiore evidenza, dal momento che il contratto a tutele crescenti ambiva a incidere sull'ingresso nel mercato, trasformando la "porta d'accesso" in un percorso di stabilizzazione. Invece, tra 2014 e 2019, i giovani con contratti a termine crescono sensibilmente, mentre i giovani con contratti stabili arretrano; la quota degli under 35 a tempo determinato continua a salire fino a sfiorare, a fine periodo, livelli che segnalano più una cronicizzazione della precarietà che una sua riduzione. Questi

risultati si intrecciano con un quadro generazionale più ampio, invecchiamento dell'occupazione complessiva e consolidamento della stabilità nelle coorti mature, che rischia di accentuare le asimmetrie del mercato del lavoro. La componente dei voucher, che abbiamo reinquadrato come elemento essenziale del “combinato disposto” Jobs Act–incentivi, rafforza l'elaborazione critica che abbiamo avanzato nel capitolo. L'innalzamento dei tetti massimi e la conseguente forte diffusione nel 2015 hanno ampliato lo spazio di un canale remunerativo non contrattuale che, privo di coperture previdenziali, ha colpito in particolar modo le fasce più giovani.

Nel complesso, i nessi messi a fuoco in questo capitolo convergono su una conclusione: il Jobs Act, dai suoi primi anni di vita al 2019, non ha modificato in modo sostanziale i caratteri della domanda di lavoro in Italia. La riforma non ha scalfito la propensione sistemica verso i rapporti a termine, né ha ridotto la precarietà giovanile. Ne discende che gli obiettivi, riduzione del dualismo del mercato del lavoro, rafforzamento e ripresa dell'uso del contratto standard, rafforzamento dell'investimento reciproco tra lavoratore e impresa, risposta alla disoccupazione e al precariato, restano in larga parte disattesi. Questa constatazione non esaurisce, naturalmente, l'analisi intorno alla riforma. Infatti, una valutazione corretta degli effetti del Jobs Act sul mercato va condotta calandola all'interno di una struttura di elaborazione degli shock esogeni e dalla lunga eredità del modello competitivo maturato nei due decenni precedenti. Tuttavia, se assumiamo gli obiettivi dichiarati come strumento di giudizio, i risultati conseguiti nel periodo esaminato impongono una riflessione profonda sul rapporto tra il forte impatto di brevissimo periodo, indotto dal sistema di contribuzione, e la difficoltà nel risolvere il nodo strutturale della precarietà.

## Conclusioni

Questo elaborato ha mostrato come la disciplina del Jobs Act non si configuri come una riforma isolata, caduta su un mercato del lavoro immobile, ma piuttosto come il prodotto e di una traiettoria regolatoria lunga, segnata dall'intreccio tra articolo 18, riforme di flessibilizzazione degli anni Novanta e Duemila, e da una struttura produttiva che aveva già maturato, nel ventennio precedente, un modello competitivo fondato su aggiustamenti rapidi attraverso contratti temporanei. Collocare la riforma all'interno di questa genealogia è stato necessario per comprenderne l'architettura, fondata sull'introduzione del nuovo strumento contrattuale a tutele crescenti. Attraverso il percorso logico ricostruito, quindi, abbiamo compreso come la struttura della riforma sia stata progettata come risposta al dualismo accumulato e all'asimmetria informativa che rendeva costosa e incerta l'assunzione standard, specie in presenza di un regime di separazione rigido e giurisdizionalmente incerto come quello originato dall'articolo 18. In questo senso, il Jobs Act si ripropone il tentativo di ricucire la distanza fra impresa e lavoro, abbassando l'incertezza ex ante sui licenziamenti e riallineando gli incentivi verso il contratto a tempo indeterminato. Sul piano scientifico, la ricerca ha richiamato molti canali di elaborazione macroeconomica fondati su modelli teorici, necessari per la discussione dei temi costruiti intorno al rapporto tra Articolo 18, Jobs Act e flessibilità del mercato del lavoro. Dallo studio dei modelli teorici osservati, sono emerse moltissime valutazioni intorno al rapporto tra domanda di lavoro, costi di licenziamento e incertezza con asimmetrie informative. Ne è derivata una specifica riflessione: una riforma che riduce l'incertezza sui licenziamenti può aumentare le attivazioni e, se ben disegnata, rafforzare l'investimento reciproco tra impresa e lavoratore tipico del rapporto stabile e permanente.

Il capitolo empirico ha poi ancorato queste ipotesi ai dati, osservando come nell'immediato post-riforma (2015–2016) si osservi un impulso netto verso l'uso di contratti a tempo indeterminato, coerente con l'abbattimento dell'incertezza regolatoria. Tuttavia, tale impulso si rivela strettamente intrecciato con la decontribuzione del 2015, che ne accentua la natura episodica. Questa lettura, già evidente nell'andamento dei flussi e nei picchi di fine 2015, è cruciale per separare l'effetto "sussidio" dall'effetto "regola", il quale, nello specifico, mostra risultati

insoddisfacenti già a partire dal 2016. La ricerca empirica di questo elaborato ha poi dedicato spazio ad un allargamento dell'orizzonte temporale fino al 2019. Il risultato è un quadro più nitido e accurato, ma che mostra le medesime e preoccupanti dinamiche del breve periodo: crescita della componente a termine e del suo peso sul totale degli occupati, difficoltà nell'incidere sul problema del precariato, soprattutto relativamente al lavoro giovanile, segmentazione generazionale, polarizzazione territoriale e "porta d'ingresso" al lavoro che resta sistematicamente a termine. La lettura di questi risultati empirici ci spinge a riflettere su indirizzi di policy integrativi che riescano a contribuire al contenimento dei problemi osservati. In particolare, una riforma degli incentivi di assunzione e delle tutele in uscita non basta se non è accompagnata da strumenti che agiscano sulle criticità che alimentano la domanda di contratti deboli e a termine. Occorre un disegno che leghi stabilmente le imprese a percorsi di transizione verso l'indeterminato, accompagnato da un rafforzamento dell'infrastruttura dei servizi per l'impiego e per l'orientamento. Lo sviluppo dell'investimento reciproco di cui parla il Jobs Act rischia di essere atrofizzato se non supportato da strumenti diffusi di incontro tra domanda e offerta. Infine, il nodo della produttività risulta probabilmente quello cruciale per la costruzione di un approccio normativo efficiente per il mercato del lavoro. Tuttavia, alla luce dell'analisi svolta, il Jobs Act non interviene sulle determinanti profonde della produttività, ma opera prevalentemente sul margine della domanda di lavoro. Per questa ragione, valutare criticamente il Jobs Act per la mancanza di ristrutturazione delle catene del valore e di non introduzione di incentivi all'innovazione di processo e di prodotto rischia di essere altamente fuorviante.

Nel loro insieme, i risultati empirici invitano a un doppio bilancio. Da un lato, la coerenza interna del disegno riformatore resta pienamente leggibile se la si colloca dentro la traiettoria che va dall'articolo 18 alle riforme di flessibilizzazione. Il *Jobs Act* è, a tutti gli effetti, un tentativo di rimettere al centro il contratto standard. Dall'altro lato, la prova dei dati segnala che tale razionalità normativa non è stata sufficiente, da sola, a modificare in modo duraturo i caratteri della domanda di lavoro, fortemente condizionati dall'eredità di due decenni di aggiustamenti via contratti a termine. In conclusione, se assumiamo gli obiettivi dichiarati della riforma come criterio di giudizio, la visualizzazione dei dati del 2015–2019 restituisce un'immagine di un Jobs

Act con un forte impatto iniziale ma che non riesce a trasformare strutturalmente la dinamica della domanda di lavoro. È precisamente qui che torna utile la cornice ricostruita nell'Introduzione: leggere il Jobs Act come una tappa di una traiettoria normativa della storia italiana, e non come un simbolo politico da calare in una dialettica ideologica riduttivistica, consente di comprenderne tanto la necessità quanto i limiti, di ricostruire le sue caratteristiche bilanciandone i pregi e i difetti. Un'architettura critica, questa, inaccessibile se ci si ostina ad osservare la riforma scegliendo di trascurare la complessa rete di connessioni che instaura con il mercato del lavoro italiano e con la sua relativa storia di regolamentazione.

## Bibliografia

- Baccaro, Lucio, e Marco Simoni. 2004. "The Referendum on Article 18 and Labor Market Flexibility." In *Italian Politics: Italy Between Europeanization and Domestic Politics*, a cura di Vincent Della Sala e Sergio Fabbrini, 166–183. New York e Oxford: Berghahn Books.
- Boeri, Tito, e Pietro Garibaldi. 2019. "A Tale of Comprehensive Labor Market Reforms: Evidence from the Italian Jobs Act." *Labour Economics* 59: 33–48.  
<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.03.007>.
- Brischiani, Massimo. 2015. "Gli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato nella legge di stabilità 2015." *Bollettino ADAPT*, 7 luglio.  
<https://www.bollettinoadapt.it/gli-incentivi-alle-assunzioni-a-tempo-indeterminato-nella-legge-di-stabilita-2015/>.
- Cirillo, Valeria, Marta Fana, e Dario Guarascio. 2017. "Labour Market Reforms in Italy: Evaluating the Effects of the Jobs Act." *Economia Politica – Journal of Analytical and Institutional Economics* 34 (2): 211–232.  
<https://doi.org/10.1007/s40888-017-0058-2>.
- De Caleo, Pepi, e Luchino Brucchi. 2015. *Manuale di economia del lavoro*. Bologna: Il Mulino.
- Di Gaspare, Giuseppe. 2015. *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*. 2ª ed. Padova: Wolters Kluwer–CEDAM.
- Fana, Marta, Dario Guarascio, e Valeria Cirillo. 2015. "La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act." *La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy* 4: 75–97.
- Ferrucci, Giuliano, e Valerio Tati. 2025. *Dieci anni di Jobs Act: i numeri del lavoro*. Working Paper n. 1/2025. Roma: Fondazione Giuseppe Di Vittorio.  
<https://doi.org/10.69092/FDV-WP1-2025>.
- Guarascio, Dario, Marta Fana, e Valeria Cirillo. 2017. "La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un'analisi regionale del Jobs Act." *Argomenti* 5: 29–56.  
<https://doi.org/10.14276/1971-8357.573>.
- Menichino, Filippo. 2015. "Gli obiettivi politici del Jobs Act." *Il Sole 24 Ore* (Diritto24), 9 febbraio.
- Pissarides, Christopher A. 2000. *Equilibrium Unemployment Theory*. 2nd ed.

Cambridge, MA: The MIT Press.

Rodano, Giorgio. 2015. “Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il jobs act.” PDF, 29 aprile 2015. <https://www.pietroichino.it/wp-content/uploads/2015/05/Rodano-sul-Jobs-Act.pdf>.

Schivardi, Fabiano, e Roberto Torrini. 2004. *Distribuzione dimensionale delle imprese e regolamentazione del mercato del lavoro in Italia*. Temi di discussione (Working Papers) n. 504. Roma: Banca d'Italia.

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2004/2004-0504/>.